

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**MIGRAÇÕES E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA
GLOBALIZAÇÃO: OS DESAFIOS POLÍTICO-SOCIAIS
DO ESTADO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Edu Moraes de Souza

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**MIGRAÇÕES E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA
GLOBALIZAÇÃO: OS DESAFIOS POLÍTICO-SOCIAIS DO
ESTADO**

por

Edu Morais de Souza

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Área de Concentração em Globalização, Desenvolvimento, Conhecimento e Risco, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**

Orientador: Prof. Dr. Holgonsi S. G. Siqueira

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**MIGRAÇÕES E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA GLOBALIZAÇÃO: OS
DESAFIOS POLÍTICO-SOCIAIS DO ESTADO**

elaborada por

Edu Moraes de Souza

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Ciências Sociais

Comissão Examinadora:

Holgonsi S. G. Siqueira, Dr.

(Presidente/Orientador)

Adriana Capuano de Oliveira, Dr^a. (UFABC)

Reginaldo Teixeira Perez, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 05 de Março de 2013

AGRADECIMENTOS

A Holgonsi Soares, orientador de competência incontestado,
sou grato pelas leituras atentas e críticas fundamentais.

A meus pais, pelo esforço e dedicação incondicionais por trás destas páginas,
além da confiança sempre motivadora.

Agradeço sobretudo a Deus, Aquele que me capacita diariamente
e me dá a companhia de pessoas excepcionais pelos caminhos que trilho.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Universidade Federal de Santa Maria

MIGRAÇÕES E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA GLOBALIZAÇÃO: OS DESAFIOS POLÍTICO-SOCIAIS DO ESTADO

AUTOR: Edu Moraes de Souza
ORIENTADOR: Holgonsi S. G. Siqueira
Local e Data da Defesa: Santa Maria, 05 de Março de 2013

Como parte constituinte do atual processo de globalização, os fluxos migratórios internacionais assumiram características originais resultantes das relações recíprocas com essa etapa, também conhecida como capitalismo tardio/multinacional. As implicações sociopolíticas, econômicas e culturais desse processo têm levado os Estados a reorientar seu papel no controle das fronteiras. Porém, a complexidade dos sistemas de regulação e obstáculos à mobilidade humana na atualidade têm gerado uma redefinição da relação de autonomia/subordinação dos Estados frente a outros atores influentes na elaboração das políticas migratórias, configurando-se um importante campo político. Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho consiste em analisar as problemáticas em torno do papel dos Estados desenvolvidos na elaboração/execução de suas políticas de migração frente às demandas de diferentes atores locais e globais. Esta análise é construída em torno da teoria social contemporânea, tendo por base os trabalhos de Saskia Sassen, Douglas Massey e Gary Freeman.

Palavras-chave: globalização, migrações internacionais, Estado, políticas migratórias.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Universidade Federal de Santa Maria

MIGRATION AND MIGRATION POLICIES IN THE GLOBAL ERA: POLITICAL AND SOCIAL CHALLENGES OF THE STATE

AUTHOR: Edu Morais de Souza
ADVISOR: Holgonsi S. G. Siqueira
Location and Date of Defense: Santa Maria, March 05, 2013

As a constituent part of the current process of globalization, international migration flows assumed original features resulting from reciprocal relations with this step, also known as late/multinational capitalism. The sociopolitical, economic and cultural implications of this process have led states to reorient their role in border control. However, the complexity of the systems of regulation and barriers to human mobility nowadays have generated a redefinition of the relationship of autonomy/subordination of states against other influential actors in the elaboration of migration policies, setting up a major political field. In this sense, the main objective of this work is to examine the issues surrounding the role of the developed states in the development/implementation of migration policies in relation to the demands of different local and global actors. This analysis is built around contemporary social theory, based on the studies of Saskia Sassen, Douglas Massey and Gary Freeman.

Keywords: globalization, international migration, State, migration policies.

SUMÁRIO

<i>Introdução</i>	9
1 A originalidade dos fluxos migratórios internacionais na globalização	18
2 Os principais discursos e atores presentes nos debates em torno das políticas migratórias	37
3 As políticas migratórias e suas contradições na era globalizada	58
4 Controle ou gestão dos fluxos migratórios? Potencialidades e desafios	79
<i>Conclusão</i>	99
<i>Referências Bibliográficas</i>	108

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, sobretudo a partir dos anos 1980, o processo de globalização acelerou-se vertiginosamente. Entendido aqui como vinculado de forma intrínseca ao capitalismo, esse processo tem impactado com suas contradições todas as áreas e regiões do mundo, onde nem mesmo as sociedades mais remotas, direta ou indiretamente, deixam de sentir seus efeitos.

Nesse cenário, que remonta à internacionalização da economia mundial no pós-1945, e que, mais tarde, intensificou-se com os desdobramentos da crise petrolífera de 1973, as bases internacionais do capitalismo foram ampliadas e cada vez mais áreas e nações incorporadas, estabelecendo e estreitando vínculos entre contextos econômicos, sociais, políticos e culturais até então relativamente independentes.

Mas a globalização, formatada dentro dos moldes fornecidos pelo capitalismo “tardio” (JAMESON), vai muito além da reorganização econômica desse modo de produção. Na era globalizada, através de sua dinamicidade e contraditoriedade intrínsecas, também as outras esferas da vida foram profundamente impactadas, bem como se estabeleceram relações de interdependência entre elas. A globalização é dinâmica porque o efêmero e o transitório dos mais distintos âmbitos e aspectos da realidade são sua pedra angular, sendo a mudança contínua a principal constante nas condições de globalização. É também contraditória porque o resultado dessa instabilidade e mutabilidade características se traduz em antagonismos flagrantes, como o que se observa entre aqueles que conseguem acompanhar tais mudanças e aqueles “deixados para trás”, entre os “turistas” e “vagabundos” de Bauman.

Nesse sentido, entendo como relacionada à dinamicidade e contraditoriedade inerentes à globalização a problemática das migrações internacionais, e, portanto, trato estas como processos intimamente imbricados na lógica capitalista instaurada. Acompanhando a “liquidez” (BAUMAN) dos fluxos de capitais, de mercadorias e de ideias, os fluxos de migrantes aparecem como mais um processo constitutivo da nova ordem global, uma manifestação da penetração econômica e cultural dos países desenvolvidos naqueles em desenvolvimento, da flexibilização dos mercados

de trabalho e da formação de redes de comunicação e de transporte que conectam pessoas nos mais variados destinos.

A globalização, com suas contradições, influencia não só na formação e manutenção dos movimentos migratórios, mas também nas percepções elaboradas sobre os migrantes de forma geral e, conseqüentemente, nas políticas migratórias adotadas pelos países de destino desses migrantes. O fato de os atuais movimentos migratórios internacionais, devido a sua complexidade e heterogeneidade, serem responsáveis por várias influências nas sociedades envolvidas – tanto de origem quanto de recepção – tem como conseqüência o surgimento, na mesma proporção dessas influências, de distintas percepções sobre esses fluxos, uma vez que são muitos os grupos sociais afetados por essa nova realidade.

Assim, com o advento da globalização, e das profundas transformações que a acompanharam em diferentes campos, os fluxos migratórios internacionais, imersos nessas dinâmicas, assumiram também novas configurações. As características distintivas apresentadas pelos fluxos internacionais de migrantes na globalização em relação a outros períodos são, fundamentalmente, a reorientação dos destinos principais dos migrantes, o aumento do número de países, sejam de origem, recepção ou trânsito (ou as três condições simultaneamente), que participam desses fluxos, e o caráter mais fluido das migrações, onde o estabelecimento definitivo dos imigrantes perdeu terreno para movimentos crescentemente sazonais.

A partir da década de 1960, emergiu a chamada era da migração pós-industrial, marcada por uma importante quebra com os padrões migratórios até então observados. Da emigração de europeus para as colônias de suas respectivas metrópoles, observou-se a emergência de um fenômeno bastante diferente, em que as populações dos novos países independentes da África e da Ásia viram na emigração para as economias do Ocidente uma alternativa à escassez de recursos e de oportunidades em sua terra natal, fenômeno esse ligado estreitamente às próprias políticas econômicas adotadas pelos países ricos em relação às novas nações que surgiam.

Além disso, percebe-se que os migrantes – sejam eles altamente qualificados ou não –, seguindo as exigências da economia global, são cada vez mais requisitados nas “cidades globais” (SASSEN), notadamente nos países

desenvolvidos, por períodos específicos de tempo. Contudo, o fluxo de pessoas está longe de se restringir apenas aos migrantes laborais. Cada vez mais a mobilidade por casamento, estudo, turismo e aposentadoria está contribuindo para a emergência de formas mais flexíveis de mobilidade internacional, as quais, em muitos casos, resultam em estabelecimento permanente dos imigrantes.

Esses aspectos centrais, que caracterizam as migrações internacionais na era globalizada, contribuem decisivamente para criar o cenário hoje observado de efervescente debate político em torno das migrações. Os novos países de imigração europeus, tais como Espanha, Portugal e Itália, por exemplo, antes caracterizados como países de emigração, veem-se diante da complicada missão de atender ao mesmo tempo aos interesses dos setores dependentes de mão de obra estrangeira, dos sindicatos, da opinião pública e das demandas internacionais dos grupos ligados à defesa dos direitos humanos. Na verdade, é notório que sequer os países que há muito lidam com os movimentos migratórios em direção a seus territórios, como Estados Unidos e Austrália, conseguem enfrentar satisfatoriamente essa questão.

A diversidade cultural – e também fenotípica – resultante das migrações internacionais acaba por colocar em contato direto, nas interações cotidianas, idiomas, religiões, formas de se vestir e de se relacionar com os outros bastante diferentes. Nessas situações, a xenofobia encontra terreno fértil. O imigrante geralmente é visto pela opinião pública como um concorrente direto por empregos e um gerador de despesas sociais como serviços de saúde, previdência e educação para seus filhos. No entanto, há grupos que veem nos imigrantes um “bom negócio”, como acontece com os empregadores de setores ricos em mão de obra, que muitas vezes preferem a fragilidade política e pequena popularidade dos imigrantes na sociedade de destino à mão de obra local, mais organizada. Portanto, as políticas de migração devem ser percebidas como o resultado de um jogo no qual vários atores participam, afinal, elas não são simplesmente o resultado da ação de uma entidade abstrata, o “Estado”, mas se originam de uma luta constante entre interesses divergentes na sociedade, principalmente nas democracias liberais.

Dessa forma, apresento como problema-chave deste trabalho a seguinte questão: “Quais os principais desafios político-sociais enfrentados pelos Estados desenvolvidos tendo por base o campo das políticas migratórias?”. Como objetivo

central, busco analisar os diferentes desafios político-sociais que os Estados desenvolvidos estão enfrentando nos processos de formulação e execução das políticas migratórias.

Quanto aos objetivos específicos, busco, em um primeiro momento, I) compreender a originalidade dos fluxos migratórios na era globalizada, e, a partir daí, II) identificar os principais discursos e atores presentes nos debates em torno das políticas migratórias. Ainda, III) analiso as contradições que permeiam tais políticas no cenário globalizado bem como procuro IV) identificar os principais aspectos positivos das migrações internacionais tanto para os migrantes e suas famílias quanto para os países envolvidos .

Para tanto, esta análise tem por base a teoria social contemporânea, na qual articulo, como procedimentos principais, pesquisa bibliográfica e utilização de dados estatísticos a partir de fontes secundárias.

Quanto às referências bibliográficas, merecem destaque os autores Saskia Sassen, Douglas Massey e Gary Freeman. Sassen, através de diferentes obras, traz três grandes contribuições a esta proposta de trabalho: primeiramente, sua postura acerca das origens e continuidade dos fluxos migratórios internacionais. Pertencendo à corrente dos “teóricos dos sistemas mundiais”, a autora trata as migrações internacionais como intrinsecamente vinculadas às características do capitalismo atual, onde a penetração econômica dos países desenvolvidos nas economias em desenvolvimento representa o principal catalisador dos fluxos de pessoas na globalização. Um segundo aspecto para a relevância atribuída à autora se baseia no conceito por ela desenvolvido de “cidades globais”, que será utilizado para a problematização dos processos que chama de “desnacionalização” assim como para a análise do contato crescente entre diferentes culturas, uma vez que tais cidades representam o contexto principal onde os conflitos daí resultantes estão a se intensificar. Além disso, o próprio conceito de “desnacionalização” permite aprofundar o estudo do papel do Estado na era globalizada, sua autonomia ou subordinação em relação aos interesses de outros atores presentes nesse contexto. Sassen foge da ideia simplista de que o Estado mostra-se, em todos os âmbitos, passivo diante das forças globalizantes, fornecendo assim subsídios para a

compreensão de como os Estados têm atuado especificamente na questão das políticas migratórias.

Massey, por sua vez, em trabalhos como *Backfire at the Border* e, sobretudo, *Worlds in Motion*, aborda tanto os fluxos migratórios como as políticas migratórias sob uma perspectiva abrangente, lançando luz sobre as diferentes teorias explicativas para o início e manutenção de tais fluxos, bem como sobre as contradições que permeiam a elaboração das políticas migratórias dos países desenvolvidos na globalização.

Freeman, com destaque para o trabalho *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, é aqui fundamental na medida em que assume os países desenvolvidos do Ocidente como um conjunto com postura relativamente homogênea acerca das políticas de migração. Dessa forma, o autor permite abordar tais políticas de forma ampla, analisar suas semelhanças e recorrências a despeito das especificidades nacionais. Ainda, o autor contribui para esta análise ao lançar luz sobre a problemática dos conflitos presentes nos bastidores das disputas em torno das políticas migratórias. Observa-se, dessa forma, diferentes atores atuando no processo de elaboração das políticas referentes à migração, sendo estas últimas o resultado das negociações ocorridas na esfera política por parte desses diferentes grupos de pressão e interesse. São Estados, empresas transnacionais, organizações defensoras dos direitos humanos, os próprios migrantes e vários outros grupos, cada qual com sua própria demanda. As tensões que se estabelecem entre os interesses conflitantes são inevitáveis, fazendo com que esses atores desempenhem papéis variados, divergentes e, às vezes, contraditórios.

A utilização de material estatístico a partir de fontes secundárias visa a incrementar a análise fornecendo informações que melhor contextualizem tanto as migrações em geral quanto as políticas adotadas no sentido de geri-las. Portanto, assim como Flick (2004), entendo a complementaridade entre os métodos quantitativos e qualitativos. Reconheço também que as abordagens qualitativas, para superarem as críticas de subjetivismo e rebaterem o objetivismo que reivindica um acesso privilegiado à realidade, necessitam do “[...] controle teórico-metodológico permanente do próprio processo de interpretação, [do contrário], os

estudos qualitativos dificilmente escaparão dos “rótulos” atribuídos a esse tipo de pesquisa” (WELLER, 2012, p.3).

Sob essa ótica, a análise dos dados aqui utilizados se dá com base na reflexão hermenêutica, a qual, conforme Dartigues (1992, p.132), busca “[...] decifrar o sentido do texto, esse sentido que precisamente se dissimula na manifestação do dado, não mais se contentando em ser descrição do que se dá ao olhar, mas na interrogação do dado que aparece”. Ainda, enfatizo o caráter polissêmico do método hermenêutico, cujas interpretações aparecem abertas a outras leituras – consequência essa da própria reflexão exaustiva e constante proposta pelo método –, “sendo este o maior sinal de sua fertilidade” (COLTRO, 2000, p. 40).

Os relatórios do PNUD¹, GCIM² e OIM³ serão as principais fontes consultadas para a obtenção desses dados.

Quanto à escolha pela análise dos fluxos migratórios em direção aos países desenvolvidos⁴ e das políticas migratórias por eles elaboradas, esta assenta, primeiramente, no lugar que essa temática ocupa em suas agendas governamentais. Dado o fato de serem os principais receptores de imigrantes na atualidade – destino de aproximadamente 60% do total de imigrantes e possuindo apenas cerca de 20% da população mundial, segundo o Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, divulgado em 2005 –, esses países veem na questão migratória, notadamente em seu controle e gerenciamento, uma variável política fundamental. Um segundo aspecto que torna os países desenvolvidos o cenário por excelência para a análise das políticas migratórias na globalização diz respeito ao fato de serem, em geral, democracias há muito

1

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

2 Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais.

3 Organização Internacional para as Migrações.

4 A definição de países desenvolvidos aqui adotada é a mesma utilizada no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2009 do PNUD, que os entende como todos os países com IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) igual ou superior a 0,9 (em uma escala de 0 a 1). Os países em desenvolvimento, por sua vez, correspondem a todos os demais que não atingiram esse valor. O IDH, de acordo com o mesmo relatório, é o “índice que mede o grau, em média, de três dimensões básicas de desenvolvimento humano, nomeadamente: uma vida longa e saudável; o nível de conhecimentos adquiridos; e um nível de vida digno” (p.15).

consolidadas, em que os grupos interessados na temática encontram amplo espaço para os debates, possuindo maior visualização e capacidade de pressão.

Ao dialogar diretamente com outros assuntos de primeira importância para os Estados, como emprego, previdência, taxas de natalidade e violência, as políticas migratórias ganham papel de destaque no contexto das sociedades receptoras. Como exposto acima, essas são questões que se têm tornado fonte de importantes conflitos sociais no mundo globalizado, o que evidencia a relevância de estudos capazes de lançar luz sobre os debates que aí se desenrolam, debates esses que são, como regra, enviesados, repletos de ranços nacionalistas, surtos xenofóbicos e interesses particulares. Além disso, justifico a importância e atualidade deste debate também no âmbito estritamente acadêmico. A principal originalidade do viés aqui desenvolvido assenta sobretudo em problematizar a reconfiguração do papel dos Estados na era globalizada tendo por base o campo das políticas migratórias, ou seja, as reestruturações pelas quais os Estados têm passado na globalização são aqui pensadas partindo-se dos desafios colocados pelos diferentes discursos e atores envolvidos com a elaboração e execução das políticas migratórias.

Nesta análise, assumo os países desenvolvidos como um conjunto relativamente homogêneo no âmbito das políticas migratórias, e isso se dá essencialmente por dois aspectos inter-relacionados.

Seguindo Freeman (1992), entendo que as semelhanças entre as políticas migratórias dos países desenvolvidos baseiam-se essencialmente nas características das democracias liberais em si, que afetam a forma com que tais regimes lidam com as questões migratórias, embora sejam inegáveis as diferenças de acordo com as histórias migratórias próprias de cada um desses Estados.

Em segundo lugar, ao assumir a perspectiva dos teóricos dos sistemas mundiais – com ênfase nos trabalhos de Saskia Sassen –, entendo que o sistema capitalista é uma variável fundamental para a compreensão tanto das migrações internacionais quanto das políticas migratórias no contexto dos países desenvolvidos. De acordo com essa visão, os fluxos de migrantes seguem os fluxos internacionais de capitais, mas na direção oposta, ou seja, são os investimentos estrangeiros diretos nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos – na busca por terras, matérias-primas, mão de obra barata, etc. – que criam aí uma

população explorada, desenraizada, pronta a migrar, especialmente em direção às “cidades globais”. Apesar das especificidades nacionais, os fluxos de migrantes são altamente padronizados, apresentando regularidades históricas que muitas vezes independem da realidade particular dos Estados, como bem demonstram os estudos sobre relações coloniais, ocupações militares e influência econômica. Ou seja, a despeito das características próprias que as políticas migratórias possam assumir no contexto nacional, os atores em cena e os processos em marcha influenciando os Estados desenvolvidos são essencialmente os mesmos.

O primeiro capítulo, intitulado “A originalidade dos fluxos migratórios na globalização”, tem o intuito de compreender as peculiaridades das migrações atuais em relação a outros períodos e os mecanismos pelos quais essa temática tornou-se intensa fonte de conflito social e arena de disputa política.

No segundo capítulo, “Os discursos e atores presentes nos debates em torno das políticas migratórias”, busco refletir acerca das implicações impostas pela globalização à atuação dos Estados desenvolvidos, enfatizando como estes estão dialogando com outros atores – estes últimos em grande medida surgidos justamente pela amplitude de efeitos que as imigrações trazem às sociedades receptoras – na formulação e execução das políticas migratórias.

No terceiro capítulo, “As políticas migratórias e suas contradições na era globalizada”, destaco essas contradições sob dois enfoques principais: o primeiro refere-se às demandas dos diferentes setores das sociedades de destino, onde a particularidade dos interesses pressionando os Estados torna pouco prováveis políticas perfeitamente coerentes nesse campo. O segundo aspecto em que assentam essas contradições é evidenciado no momento em que os Estados buscam restringir de forma seletiva a entrada de imigrantes simultaneamente a sua crescente participação nos processos de globalização econômica, uma vez que os fluxos de capitais e mercadorias também apresentam como contrapartida a movimentação dos trabalhadores envolvidos nesses processos.

No quarto e último capítulo, “Controle ou gestão dos fluxos migratórios? Potencialidades e desafios”, busco evidenciar os aspectos positivos, tanto para os imigrantes e suas famílias quanto para as sociedades receptoras e de origem, que a gestão dos fluxos internacionais de imigrantes pode apresentar em relação às

políticas focadas exclusivamente no controle fronteiriço. Dito de outra forma, a proposta central desse capítulo consiste em apresentar a gama de benefícios que as migrações podem trazer para os diferentes atores que delas participam ou que direta ou indiretamente são impactados por elas.

1 A ORIGINALIDADE DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA GLOBALIZAÇÃO

A “Era da Migração” (CASTLES; MILLER, 2009) de que hoje participamos não é assim chamada por ter nas migrações internacionais seu aspecto distintivo, sequer apresenta volumes inéditos de fluxos de migrantes em relação a outros períodos históricos. Tais migrações ainda são a exceção, não a regra: considerando-se o último século, o número de migrantes internacionais permanece relativamente constante, em torno de 3% da população mundial⁵.

A compreensão da relevância adquirida pelas migrações na atualidade está fundamentalmente relacionada à globalização e suas implicações. É apenas nesse contexto, marcado pela ideia de interdependências, que os impactos das migrações extrapolam os limites locais, regionais e nacionais para influenciarem de forma profunda diferentes processos e atores em âmbito global. Essa mesma ideia pode ser observada perpassando o conceito de globalização elaborado por Giddens, que a entende como “[...] a intensificação de relações sociais em escala mundial que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1990, p. 73).

Como destaca Vieira (2005), com o processo de internacionalização da economia no pós-45 as bases do capitalismo ampliaram-se e cada vez mais áreas e nações foram incorporadas, “unindo progressivamente o conjunto do mundo num circuito único de reprodução das condições humanas de existência” (p. 77). Assim, para se pensar a originalidade dos movimentos migratórios internacionais de hoje é preciso situá-los dentro do contexto mais amplo das transformações características do atual processo de globalização. Nesse sentido, assumem protagonismo os desdobramentos da recessão econômica de 1973, que resultaram no estabelecimento de uma nova configuração da economia capitalista a partir dos anos 70 e 80 do século passado. Para Harvey (1993), a palavra “rigidez” condensa o porquê das dificuldades em que se encontravam o fordismo e o taylorismo, sobretudo no período entre o final dos anos 1960 e início da década de 1970, para responder às contradições internas do modo de produção capitalista. Faltava nesse

5 Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais de 2005.

modelo econômico a capacidade de lidar de forma mais “flexível” com questões como a concepção de um produto, sua produção, seu consumo e mesmo com as relações de trabalho que ensejava. Assim,

[...] uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta (HARVEY, 1993, p.140).

A partir daí, começa a emergir um modelo de acumulação de capital bastante diferente daquele caracterizado pela rigidez do fordismo, cuja palavra de ordem passa a ser “flexibilidade”. Essas transformações, porém, extrapolaram o campo econômico e refletiram-se nas mais distintas esferas da vida – como também o fordismo implicava em formas sociais, políticas e culturais próprias –, resultando em reestruturações das relações de trabalho, dos padrões de consumo assim como das noções de tempo e espaço típicas da modernidade fordista.

Algumas dessas transformações merecem destaque por mostrarem-se particularmente importantes para as migrações internacionais, sendo decisivas para o estabelecimento dos novos padrões migratórios na globalização, nomeadamente, as inovações tecnológicas nos campos dos transportes e comunicação, a dispersão da produção e a globalização cultural.

A globalização exerceu papel de destaque ao criar tanto as novas tecnologias que facilitam a mobilidade quanto a mídia eletrônica, que “[...] espalha imagens da prosperidade do primeiro mundo às vilas mais remotas” (CASTLES; MILLER, 2009, p.56, tradução minha). Dessa forma, tais tecnologias acabaram por estabelecer novos padrões de movimento às mercadorias, às informações e também às pessoas, contribuindo para a dinamicidade das migrações internacionais, onde o estabelecimento definitivo dos imigrantes passou a ser apenas uma modalidade entre tantas outras de deslocamento humano: “[...] o velho paradigma do estabelecimento permanente dos migrantes está gradualmente a dar lugar às migrações temporárias e circulares” (GCIM, 2005, p.30)⁶.

6 Nesse sentido, o transnacionalismo é cada vez mais quem baliza o entendimento das migrações internacionais na era globalizada, uma vez que, dadas todas as tecnologias disponíveis à boa parte dos migrantes, são relativamente poucos os casos em que estes renunciam inteiramente à

Porém, como lembra Douglas Massey em *Worlds in Motion*, é preciso destacar que o desenvolvimento tecnológico não representou uma mudança significativa no volume das migrações internacionais quando este é comparado com o crescimento populacional global. Conforme o autor, “as revoluções nos transportes e comunicações globais têm diminuído dramaticamente os custos de viagem e informação sem desencadear um aumento proporcional na migração internacional” (2009, p.10, tradução minha). As novas tecnologias, assim, ainda que não tenham implicado em um crescimento das migrações internacionais de forma correspondente às possibilidades então abertas ao deslocamento, imprimiram novos ritmos e padrões às migrações.

O desenvolvimento tecnológico também – através de mecanismos de comunicação simultânea e de transferência de dados, por exemplo – permitiu que grandes empresas realocassem suas atividades produtivas em qualquer lugar do mundo onde as restrições e encargos fossem menores e, naturalmente, as taxas de lucro mais significativas, independentemente da distância em relação à matriz e a seus centros de gerenciamento, estes últimos crescentemente concentrados nas “cidades globais” (SASSEN, 2010)⁷. Configurando-se a partir de então como transnacionais, essas empresas trouxeram importantes consequências para as regiões em que se estabeleceram. No âmbito específico das migrações, como defende a escola dos teóricos dos sistemas mundiais, os investimentos estrangeiros crescentes nos países em desenvolvimento minaram as pequenas atividades econômicas tradicionais por produzirem bens que competem com aqueles feitos localmente, assim como as culturas comerciais de exportação acabaram com boa parte da agricultura familiar, colocando-os sob a influência e controle dos mercados globais em vez das comunidades locais ou das burocracias nacionais. Desse modo,

cultura e sociedade de origem. No contexto de globalização, os imigrantes cada vez mais desejam e são capazes de preservar vínculos com a sociedade onde nasceram. O transnacionalismo é, portanto, “um processo pelo qual os imigrantes, através de suas atividades diárias e relações sociais, econômicas e políticas, criam campos sociais que atravessam fronteiras nacionais” (MITCHELL, 2003, p.37).

7 Sassen (2010) entende as “cidades globais” como os grandes eixos globais onde a economia capitalista é gerida e controlada. Dessa forma, é preciso enfatizar também o lado concreto, materializado, da economia global que, contudo, acaba por ser subsumido por representações errôneas acerca da globalização, onde esta é percebida exclusivamente em termos de imagens e fluxos.

O investimento capitalista fomenta mudanças que criam nos países periféricos uma população desenraizada, móvel, enquanto simultaneamente forja fortes vínculos materiais e culturais com os países centrais, conduzindo ao movimento internacional (MASSEY *et al.* 2009, p.41, tradução minha).

Aparecem, portanto, imbricados nos processos de expulsão das populações locais, os fatores de atração por parte dos países desenvolvidos. A influência econômica, a ocupação militar e a dominação colonial acabam por criar laços culturais determinantes para a compreensão tanto das origens quanto da manutenção dos fluxos migratórios entre os países envolvidos.

A globalização cultural que permeia esses processos cria e perpetua o movimento internacional quando promove a ocidentalização da educação formal, dos gostos e também no momento em que dissemina imagens de estilos e padrões de vida marcados pelo sucesso material, não apenas daqueles que vivem nos países desenvolvidos como também dos migrantes que retornam a sua comunidade local com recursos adquiridos no exterior. Massey *et al.* (2009), então, percebem que a ampliação dos desejos de consumo nas sociedades em desenvolvimento – em grande medida através dos meios midiáticos – influenciam diretamente as motivações das pessoas para migrar, uma vez que, não raro, as migrações são uma resposta que os migrantes dão às limitações materiais experimentadas nos países em desenvolvimento que, quando comparadas aos padrões de vida ocidentais veiculados pela mídia, atuam como um catalisador das migrações internacionais.

A globalização, então, não só tornou plenamente possíveis as migrações remotas por meio do desenvolvimento tecnológico, mas, simultaneamente, tornou desejadas as migrações em direção aos países desenvolvidos através da construção da ideia destes como lugares de liberdades e possibilidades irrestritas.

O atual processo de globalização, portanto, imprimiu às migrações internacionais novos contornos e, a partir daí, as colocou no topo das agendas políticas dos Estados, principalmente daqueles receptores de imigrantes, sendo a globalização econômica e a globalização cultural variáveis decisivas para se pensar os mecanismos através dos quais as migrações e as políticas migratórias tem adquirido tamanha relevância.

Partindo desse contexto, um primeiro passo para se compreender os movimentos migratórios internacionais no mundo de hoje – e, de forma intrínseca, também as políticas migratórias – é assumir que a importância que o tema das migrações ganhou nos últimos anos não decorre fundamentalmente do crescimento desenfreado do número de imigrantes nos países desenvolvidos, que teria gerado uma “crise de controle”. Contrastando com essa ideia de descontrole das migrações, Reis (2007) enfatiza o papel ativo desempenhado pelos Estados em permitir, deliberadamente, a entrada de certo contingente e perfil de imigrantes para satisfazer demandas de grupos específicos – como será visto em detalhe no capítulo seguinte. Muitas vezes, a aparente fragilidade política dos Estados no controle dos imigrantes é, na verdade, uma eficiente forma de ação política, “uma vez que existem setores na sociedade que são beneficiados pela existência de indivíduos com uma situação jurídica frágil e pouca capacidade de organização, como os imigrantes ilegais, por exemplo” (2007, p.20).

Sassen (1996), embora reconheça que hoje os Estados têm menor poder de controle sobre os fluxos migratórios do que eles próprios gostariam, principalmente pela força que o discurso dos direitos humanos tem assumido nas democracias liberais, não percebe a globalização como um cenário de descontrole das migrações, afinal, se analisarmos os fluxos migratórios historicamente, veremos que são altamente padronizados, possuem tendência a ter duração relativamente fixa e que existe muito mais migração de retorno do que geralmente é admitido. Além disso, o discurso de que os países desenvolvidos estariam atuando como ímãs de proteção social, ou seja, arcando com o fornecimento de serviços públicos para imigrantes incapazes de adquiri-los por conta própria, precisa ser relativizado.

Para Mármora (2004), ainda que os imigrantes sejam normalmente considerados pela opinião pública como geradores de despesas – que acabam por cair nas contas do governo –, eles não só utilizam os serviços públicos, mas também, e principalmente, contribuem direta ou indiretamente para a sua manutenção, pagando muito mais em impostos do que recebendo em serviços públicos. No caso dos imigrantes ilegais, essa diferença seria ainda maior, já que estes têm grande receio de utilizar serviços públicos devido à possibilidade de serem identificados.

Embora os discursos políticos deliberadamente supervalorizem e muitas vezes exagerem os números de imigrantes assim como seus possíveis impactos nos países desenvolvidos, não raro isso não passa de uma forma – diga-se bastante eficiente – de se ganhar o apoio da opinião pública, questão essa analisada de forma mais detida no capítulo seguinte. Como destaca o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2009, os fluxos migratórios dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos – que é o grande foco de preocupação deste últimos – representam uma fração muito pequena de todas as migrações observadas no mundo.

Há pouco menos de 1 bilhão de migrantes em todo o planeta, e, desse total, 740 milhões são migrantes internos, esmagadoramente concentrados nos países em desenvolvimento. Dentre os migrantes internacionais, que somam na atualidade aproximadamente 215 milhões⁸, apenas 37% partem dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos. Segundo o relatório citado:

A maior parte das migrações ocorre entre países com o mesmo nível de desenvolvimento: cerca de 60% dos migrantes desloca-se ou entre países em desenvolvimento, ou entre países desenvolvidos (os restantes 3% referem-se a deslocações de países desenvolvidos para países em desenvolvimento) (PNUD, 2009, p.21).

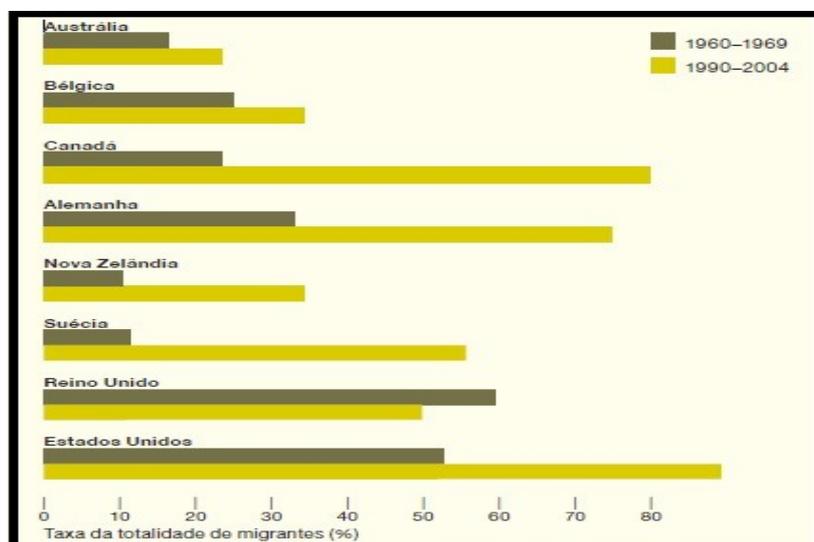
Contudo, uma questão decisiva aqui é reorientação inédita sofrida pelos fluxos migratórios. É esse um dos aspectos chave para a compreensão da importância adquirida pela temática migratória nos últimos anos de globalização acelerada.

No final do século XIX e início do século XX, os fluxos migratórios internacionais eram dominados pelos europeus. O migrante internacional emblemático era aquele que se deslocava de áreas urbanas densamente povoadas da Europa para as vastas e pouco exploradas regiões do continente americano e da Austrália. Porém, os sistemas coloniais estabelecidos pela Europa nos séculos XVIII e XIX provaram não ser mais politicamente viáveis após a Segunda Guerra e, com a subsequente onda de descolonização, grande número de migrantes internacionais dirigiu-se ao continente europeu.

⁸ Além disso, afirma Zlotnik (2006), os números absolutos caem de forma considerável se subtraída a parte da migração internacional decorrente do desmantelamento da União Soviética, onde “nacionais” tornaram-se “estrangeiros” de uma hora para outra.

De acordo com a análise histórica desenvolvida por Massey *et al.* em *Worlds in Motion* (2009), a partir de 1945, sistemas de migração internacional completamente novos começaram a surgir. A Europa, em processo de reconstrução e antes caracterizada como região de emigração, passou a receber importantes fluxos de imigrantes de diferentes regiões do mundo. Os Estados Unidos e Canadá passaram a representar os principais polos de imigração na América. No Oriente Médio, devido à acumulação de capital decorrente da exportação de petróleo no pós-1973, a região do Golfo emergia como ímã para fluxos em massa de trabalhadores, principalmente do continente asiático. Na década de 1980, os países asiáticos industrializados (Japão, Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul e Malásia) e a Austrália – já caracterizada como país de imigração, mas a partir de então recebendo imigrantes de destinos cada vez mais variados – passaram também a representar o centro dos novos fluxos internacionais de migrantes que emergiam.

A figura abaixo retrata esse redirecionamento dos fluxos migratórios nas últimas décadas, evidenciando a crescente parcela de imigrantes originários dos países em desenvolvimento nos países desenvolvidos:



Fonte: Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2009, p.32).

Observa-se que nos anos de globalização acelerada – representados pelo período de 1990 a 2004 – houve um aumento expressivo do número de imigrantes

dos países em desenvolvimento dentro da população total de imigrantes dos países desenvolvidos selecionados. Em alguns países como Canadá, Alemanha, Nova Zelândia e Suécia, essas taxas de participação mais do que dobraram em relação ao intervalo de 1960 a 1969. Nos EUA, por exemplo, o percentual de imigrantes dos países em desenvolvimento passou de pouco mais de 50% entre os anos de 1960-69 para cerca de 90% entre 1990-2004; no Canadá, esse percentual passou de menos de 25% para 80%.

Assim, se observa os países desenvolvidos como os principais receptores de imigrantes no mundo. Como destaca o relatório da Comissão Mundial para as Migrações Internacionais (GCIM) de 2005, cada vez mais estrangeiros estão fazendo parte da população dos países desenvolvidos. Esses países, agora, acolhem cerca de 60% de todos os migrantes internacionais (incluindo aí os migrantes originários tanto dos países desenvolvidos quanto daqueles em desenvolvimento), estando os 40% restantes nas regiões em desenvolvimento⁹.

Esses números ganham relevância muito maior quando analisados à luz da população total dos países desenvolvidos, que contam com cerca de 1,2 bilhão de pessoas, ou seja, apenas esses 20% da população mundial¹⁰ contém 60% de todos os migrantes internacionais¹¹. O número desses migrantes nos países desenvolvidos passou de 48 milhões em 1980 para 110 milhões no ano 2000, enquanto no mesmo período o total de migrantes internacionais nos países em desenvolvimento cresceu de 52 milhões para 65 milhões (GCIM, 2005).

9 Conforme o relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM), de 2010 – com dados do ano 2000 –, em termos quantitativos, os maiores receptores de imigrantes são, respectivamente, Estados Unidos (receptor de aproximadamente 20% de todos os migrantes do mundo), Federação Russa, Alemanha, Arábia Saudita, França, Reino Unido e Espanha. Os maiores números de emigração são registrados na Rússia, México e Índia, com 12.1, 10.1 e 9.0 milhões de emigrantes, respectivamente.

10 Relatório do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) sobre a Situação da População Mundial em 2011.

11 É digno de nota que, embora os países com o maior percentual de estrangeiros na população sejam os países da região do Golfo Pérsico – Catar (86,5%), Emirados Árabes Unidos (70%) e Kuwait (68,8%) – o número total de migrantes é muito menor do que nas democracias liberais do Ocidente. O Oriente Médio, mesmo tendo 12% de sua população constituída por estrangeiros – enquanto a Europa tem 8,7% – possui apenas 26,8 milhões de imigrantes; a Europa, por sua vez, é o continente com o maior número, possuindo cerca de 77 milhões (GCIM, 2005).

Diante de um panorama que tem se modificado sobretudo nos últimos cinquenta anos, o aumento do número de países que têm participado desses fluxos – sejam como países de envio, acolhimento ou trânsito de migrantes – é outro dos aspectos em que se baseia a originalidade das migrações internacionais na globalização. Desse modo,

As migrações internacionais são um fenômeno crescente, não só em magnitude, mas também em termos do número de países e do leque de pessoas envolvidas. Por todo o mundo, pessoas de diferentes nacionalidades, que falam línguas diferentes e que têm diferentes costumes, religiões e padrões de comportamento estão a entrar em contato umas com as outras como nunca antes tinha acontecido. Em consequência disso, a noção do Estado-Nação social ou etnicamente homogêneo, com uma única cultura, está cada vez mais ultrapassada. A maioria das sociedades caracteriza-se hoje por um grau (frequentemente elevado) de diversidade (GCIM, 2005, p.41).

Resulta desse processo um intenso contato intercultural que coloca em evidência as dificuldades e conflitos trazidos pelo convívio entre nacionais e estrangeiros. Embora a complexidade dos fluxos migratórios de hoje não permita colocar os migrantes todos sob uma mesma insígnia, definindo-os de forma homogênea seja como os “vagabundos” ou os “turistas” de Bauman¹², é inegável que a primeira das metáforas se mostra muito mais disseminada e influente, capaz de moldar significativamente os discursos sobre as políticas migratórias.

Diferentemente do que se observou em outros períodos da história, as migrações já não são vistas como um processo de complementaridade entre as nações, não mais uma redistribuição de recursos humanos, como o ocorrido no período de reconstrução dos países europeus após a Segunda Guerra. Durante o período da Guerra Fria, para os países desenvolvidos do Ocidente, receber imigrantes e refugiados era uma rentável propaganda, a “coroação” do capitalismo como modo de produção superior ao socialismo. Dava-se grande ênfase ao direito à mobilidade, mas agora um jogo de palavras mudou sorrateiramente a tônica da questão: fala-se muito mais no direito a permanecer no próprio país do que no direito de deixá-lo, o que pode resultar em uma obrigação a ficar.

12 “Turistas” e “vagabundos” são metáforas de Bauman para explicar as contradições da era globalizada.

Mas isso não se deve, como os números acima indicam, ao fato de a maioria dos migrantes serem “vagabundos” - ou seja, os excluídos e indesejados da nova ordem global, como os trabalhadores pouco qualificados, os asilados, refugiados ou os “ilegais”, “não-autorizados”, “indocumentados” –, mas sim à força que os argumentos de “crise da imigração” ou de “invasão dos pobres” é capaz de exercer sobre os medos e inseguranças¹³ da população dos países de destino, principalmente em tempos de recessão econômica. Essa postura em relação aos imigrantes é identificada por Malloch e Stanley (2005) em *The Detention of Asylum Seekers in the UK*. Ao analisarem essa temática pelo prisma do risco, percebem os mecanismos de detenção de requerentes de asilo no Reino Unido como um método essencialmente punitivo, que tem a intenção de amenizar o medo público a respeito dos riscos e ameaças potenciais que estes trazem para a sociedade de recepção.

Relacionando a oposição crescente à imigração com as reestruturações econômicas de meados dos anos 1970, De Haas afirma que:

Com a desaceleração no crescimento econômico e desemprego significativo, a imigração a partir dos países em desenvolvimento passou a ser percebida como uma carga, e mesmo como uma total ameaça ao crescimento econômico e ao Estado de bem-estar. Na era pós 11/09, sentimentos latentes de que os imigrantes não-ocidentais também formam uma ameaça interna à coesão social, à coerência cultural e à segurança das sociedades ocidentais parecem ter aumentado (2006, p.3, tradução minha).

Muitas sociedades, ao perceberem os imigrantes em termos de possíveis ameaças a sua cultura ou tradições, passam por um processo de distanciamento em relação ao “outro”, em que as fronteiras tanto físicas quanto simbólicas entre “nós” e “eles” são cada vez mais solidificadas. Cardoso de Oliveira (1976), ao analisar o processo de constituição dos grupos étnicos, destaca, através do termo “interétnico”, o caráter eminentemente relacional da etnicidade – compreendida aqui como a

13 No caso do Reino Unido, analisado por Malloch and Stanley (2005), a situação dos candidatos a asilo é diretamente influenciada pelas preocupações da sociedade em relação à imigração, seja ela legal ou ilegal, e ao terrorismo. O grande medo está em acolher imigrantes e terroristas “disfarçados” de asilados. O procedimento é, então, colocar os requerentes de asilo em centros de detenção, cuja lógica é basicamente a mesma das penitenciárias, até que a investigação a respeito da legitimidade do pedido seja concluída pelos órgãos governamentais responsáveis. A preocupação fundamental está em diferenciar o asilado “legítimo” do “ilegítimo”, o “merecedor” do “indigno”.

interação estabelecida entre grupos culturais distintos em um mesmo contexto social. Assim, a manutenção das fronteiras entre esses grupos não resulta do isolamento, muito pelo contrário, quanto mais intensa a interação mais potentes e marcados tenderão a ser os limites étnicos, que operam através de uma série de contrastes entre o “próximo” e o “distante”.

Se o atual processo de globalização, em alguns aspectos, pode ser compreendido sob a ótica da intensificação dos fluxos – de capitais, mercadorias, imagens e informações –, simultaneamente, em outros campos, esse processo se mostra cada vez mais restritivo e seletivo, como ocorre em relação ao fluxo humano. Em um contexto de possibilidades iminentes de crises, o imigrante é percebido, seja pelos países de acolhimento como por aqueles de partida, como custo com o qual já não se pode mais arcar¹⁴. Mesmo com o fortalecimento do discurso dos direitos humanos nas últimas décadas, as velhas manifestações de racismo e intolerância ainda persistem, contudo, novas justificativas para a exclusão, mais complexas e dissimuladas, são desenvolvidas.

O discurso da segurança nacional está na ordem do dia, e o 11 de Setembro caiu como uma luva para aqueles que precisavam de “bons motivos” para legitimar a xenofobia:

Diante da inadequação do discurso de direitos humanos para a tarefa de justificar a divisão do mundo em Estados e para a manutenção das fronteiras, e ao mesmo tempo considerando as dificuldades da legitimidade que esse tipo de discurso levanta para uma defesa da especificidade nacional baseada em critérios raciais, novas formas de justificar a exclusão estão se articulando, sobretudo em torno do conceito de segurança (REIS, 2007, p. 58).

Portanto, tendo por base a questão das migrações, torna-se insustentável a ideia de que a globalização está dissolvendo todas as fronteiras. Mesmo com as facilidades possibilitadas pelos novos meios de transporte, que permitem rapidez a um custo relativamente baixo, e as novas tecnologias de informação e comunicação,

14 Cabe destacar, como faz Mármora (2004), que a intensificação do controle sobre as fronteiras não significa o fechamento total da entrada para a imigração, na verdade, o que há é uma crescente triagem de quem preenche ou não os requisitos exigidos para a entrada naquele momento histórico específico.

que permitem ao migrante se informar plenamente sobre o lugar para o qual está indo, não está garantido, pelos motivos acima analisados, um cenário de livre mobilidade.

Para Abdelmalek Sayad, sociólogo argelino de matriz intelectual bourdiana, “[...] um imigrante não é apenas o indivíduo que é. Ele é também, através de sua pessoa, e pelo modo como foi produzido como imigrante, o seu país” (SAYAD, 1998, p. 241). Assim, por meio da intersecção entre o pensamento de Sayad e o conceito de *habitus*, de Bourdieu, é possível perceber as bases político-sociais sob as quais assenta o caráter construído da aversão ao imigrante, cujas relações de poder estabelecidas historicamente entre as sociedades de destino e origem encontram-se introjetadas nos indivíduos – através dos processos cotidianos de socialização – sem que estes necessariamente se deem conta ao reproduzi-las. O *habitus*, portanto, está inserido na formação e reprodução da identidade nacional através processos enraizados e não necessariamente conscientes. “Produtos de uma inculcação, os *habitus* são geradores de disposições, matriz de práticas múltiplas: do ‘morrer pela pátria’ às atitudes xenófobas e ao ódio ao estrangeiro” (SOBRAL, 2005, p.8). A nação encontra-se simultaneamente:

[...] inscrita nas coisas – sob a forma de estruturas objetivas, de segregação econômica e espacial, etc. – e nos corpos sob a forma de gostos e de desgostos, de simpatias e antipatias, de atrações e de repulsões, que por vezes são apelidadas de viscerais (BOURDIEU, 1997, p. 216, tradução minha).

O que se evidencia, e é muito bem destacado por Sayad (1998), é que uma variável fundamental a ser aí considerada diz respeito à compreensão das migrações também como o resultado de um contrato entre países dominantes e dominados no cenário internacional, relação essa que acaba por se refletir nas concepções elaboradas pelos indivíduos nacionais em relação aos estrangeiros (e vice-versa). Dessa forma, concordando com as concepções de Sassen, percebe-se que os fluxos migratórios provenientes dos países em desenvolvimento não se proliferam de forma aleatória e arbitrária, mas seguem conexões bem estabelecidas cujas raízes encontram-se no colonialismo, na guerra, na ocupação militar, no

recrutamento de mão de obra e na penetração econômica. Todas essas questões, inscritas no *habitus* e incessantemente reforçadas pelas estruturas sociais, estabelecem os parâmetros dentro dos quais as distinções entre “nós” e “eles” são construídas.

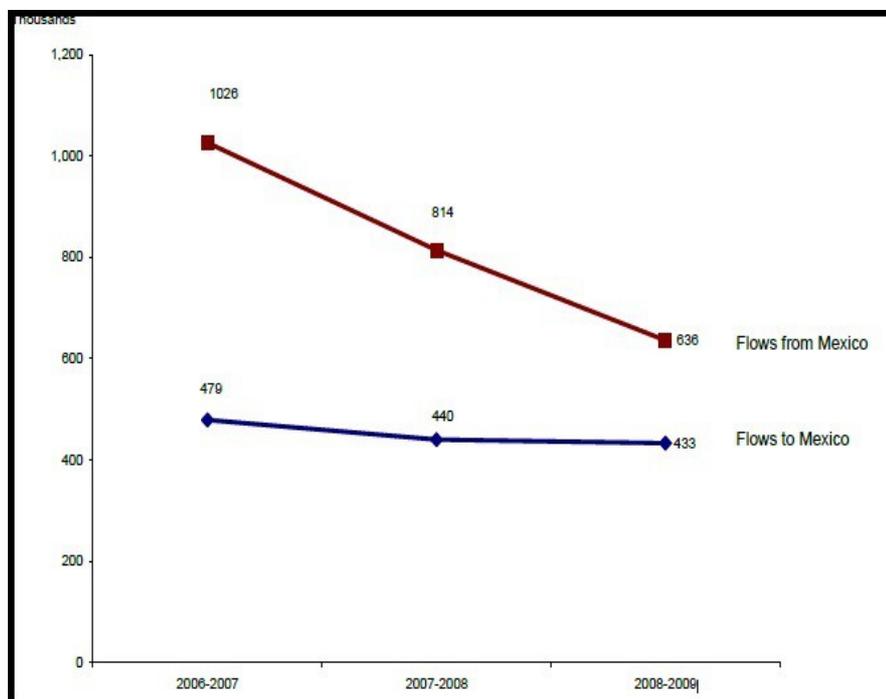
Assim, essa relação histórica entre as sociedades de partida e chegada também se mostra fundamental para entender as origens dos fluxos migratórios na globalização. Compreendo que não há independência entre os termos do binômio atração-empulsão – como se os processos migratórios fossem apenas uma questão de custos e benefícios internos de cada país –, mas as sociedades envolvidas estão interligadas dentro da dinâmica unificada do sistema capitalista internacional. Portanto, é preciso situar as migrações no conjunto mais amplo de condições históricas, econômicas, políticas e sociais das quais emergem, sendo essa ótica de totalidade fundamental para a efetiva compreensão das problemáticas contemporâneas referentes às migrações.

Nisto reside um dos núcleos das contradições apresentadas pelas políticas migratórias que os Estados desenvolvidos têm formulado, como veremos nos terceiro e quarto capítulos. Enquanto o foco dessas políticas for o controle fronteiriço em detrimento de uma visão mais abrangente das consequências das diferentes ações governamentais, o gerenciamento dos fluxos migratórios permanecerá algo distante.

Reconhecendo a complexidade desses processos que vinculam países de origem e destino, é possível lançar luz sobre uma questão que tem adquirido notoriedade nos últimos anos: a das influências da crise econômica que se intensificou a partir de 2008 e que ainda hoje continua a trazer sérias consequências para as economias de todo o mundo, notadamente para os países desenvolvidos.

O que tem chamado a atenção de estudiosos das migrações como Fix *et al.* (2009) é se tal recessão econômica – considerada a mais expressiva desde a crise de 1929 – teve ou ainda tem impacto significativo sobre os fluxos migratórios internacionais, principalmente sobre possíveis migrações massivas de retorno para os países em desenvolvimento.

A esse respeito, Fix *et al.* (2009, p.27) apresentam o seguinte gráfico sobre as emigrações no México:



Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Pesquisa Nacional de Ocupação e Empleo, México, 2009.

No caso das migrações a partir de e em direção ao México se observa que nos anos em que os efeitos da crise econômica se mostraram mais intensos houve uma queda significativa nas emigrações mexicanas (de mais de um milhão entre 2006 e 2007 para 636 mil entre 2008 e 2009), contudo, ainda que mais mexicanos tenham permanecido em seu território, a emigração líquida continua positiva. Os fluxos de retorno, por sua vez, permaneceram praticamente constantes no mesmo período, observando-se mesmo uma redução de 46 mil migrações entre 2006 e 2009¹⁵.

15 Esses números não levam em consideração exclusivamente as migrações entre México e Estados Unidos, contudo, conforme dados do *Migration Policy Institute* (MPI) de 2010, cerca de 97% de todos os emigrantes mexicanos vão para os Estados Unidos, enquanto 93%-96% daqueles que entram no México vem daquele país. Disponível em <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-2010.pdf>.

Assim, “a crise econômica mundial tem reduzido a emigração em muitas partes do mundo, mas não parece ter estimulado uma migração de retorno substancial” (OIM, 2010, p.3, tradução minha). A crise de fato reduziu as taxas de emigração a partir dos países em desenvolvimento, mas, na absoluta maioria dos casos, essas taxas continuam positivas, apresentando, contudo, desaceleração:

O contingente total de migrantes não tem diminuído em resposta à crise. Contudo, se tem registrado uma diminuição das correntes de novos migrantes em muitas partes do mundo, seja porque a informação sobre a redução das oportunidades se propaga através das redes de migrantes ou devido à aplicação de políticas mais restritivas em alguns países de destino (OIM, 2010, p.126, tradução minha).

No centro dessa problemática está a dificuldade encontrada pelos migrantes para entrarem no território dos países desenvolvidos. Como destacam Papademetriou e Terrazas (2009), no caso dos migrantes legais, a demora para a obtenção do “green card” e os custos envolvidos em sua obtenção tornam pouco prováveis os movimentos de retorno, ao menos inicialmente, quando a recessão é percebida apenas como um declínio temporário na economia.

Além disso, não se pode desconsiderar os casos de refúgio nos países desenvolvidos¹⁶, que, por serem independentes das condições econômicas da sociedade de destino, não influenciam no regresso desses migrantes.

Um aspecto adicional nas explicações para a manutenção dos fluxos migratórios para os países desenvolvidos, apesar das altas taxas de desemprego, principalmente em relação aos imigrantes¹⁷, diz respeito à predominância dos fatores de “expulsão” aos de “atração”, ou seja, comparativamente, mesmo em tempos de

16 Encontram-se nos países desenvolvidos cerca de 2,7 milhões de refugiados, de um total de 9,2 milhões, ou seja, aproximadamente 30% dos refugiados do mundo. “Em 2004, foram reinstalados 83.000 refugiados, principalmente nos EUA (53.000), Austrália (16.000) e Canadá (10.000)” (GCIM, 2005, p.82).

17 De acordo com o relatório da OIM de 2010, são nítidos os fenômenos de maiores taxas de desemprego entre os imigrantes em todo o contexto europeu bem como de aceleração desse quadro durante as crises econômicas, embora tais taxas variem consideravelmente entre os países. As explicações se condensam no fato de, em geral, os migrantes serem mais jovens, desempenharem trabalhos temporários, possuírem menor grau de instrução formal e se concentrarem em setores excepcionalmente afetados pela crise, como a construção civil, a manufatura e a prestação de serviços.

crise os países de destino apresentam maiores possibilidades aos migrantes do que sua terra natal:

[...] as forças de expulsão parecem ter ganhado a superioridade ao ponto de terminar o equilíbrio característico da era industrial anterior. [...] Os diferenciais de salário entre Norte e Sul agora fornecem um constante incentivo para migração independentemente dos ciclos econômicos, e a crescente importância das novas formas de migração que não existiam na era industrial – migração de indocumentados e o movimento de asilados e refugiados – atesta para a crescente importância dos fatores de expulsão sobre os de atração. Além disso, os países de destino não apenas pararam com o recrutamento de trabalho, eles ativamente tentam manter os imigrantes fora através de obstáculos legais e políticas fronteiriças restritivas (MASSEY *et al.*, 2009, p.13, tradução minha).

Os fluxos de retorno dependem, então, de uma relação complexa entre condições econômicas, sociais e políticas nos países de origem, indo muito além de basearem-se somente nas perspectivas de emprego dos países de destino.

No âmbito das teorias das migrações, como apresentam Castles e Miller em *The Age of Migration* (2009), é a chamada teoria neoclássica¹⁸ que, em uma perspectiva individualista e a-histórica, enfatiza a decisão do indivíduo em migrar através de um pleno conhecimento dos custos e benefícios de permanecer em seu país ou então migrar, onde tais decisões são fundamentalmente baseadas em aspectos econômicos.

As explicações subjetivas da partida centram-se em variáveis como o desemprego, o baixo nível de vida, expectativas de desenvolvimento pessoal, etc., que constituem geralmente as razões imediatas que os migrantes invocam para justificar a sua decisão. Ainda que não se considerem equivocadas as explicações baseadas no caráter voluntário das migrações, dadas suas especificidades, Mármora (2004) afirma que também não se pode negar que esse modelo explicativo se mostra incompleto quando se trata de perceber os aspectos que, em última instância, determinam as decisões individuais.

18 Segundo Czaika e De Haas (2011), a teoria neoclássica da migração é a mais conhecida e sofisticada aplicação do paradigma funcionalista nos estudos migratórios. Ela se desenvolve em dois níveis fundamentais: o micro e o macro. No primeiro, os imigrantes são percebidos como atores individuais, racionais e maximizadores de renda, que decidem migrar com base em cálculos de custos e benefícios. Já no segundo nível, o macro, as migrações são explicadas por diferenças geográficas na demanda e oferta de trabalho.

Dessa forma, ao explicar os fluxos migratórios essencialmente em termos dos diferenciais de salários, a teoria neoclássica fica aquém da complexidade das variáveis que atuam na origem dos movimentos migratórios internacionais na era globalizada.

Nesse sentido, a postura que adoto aqui para olhar os processos causais dos fluxos migratórios – e que me fornece as bases para pensar as contradições das políticas migratórias atuais – concorda com a perspectiva assumida por Saskia Sassen, que se situa dentro da escola dos teóricos dos sistemas mundiais¹⁹. Assim, entendo que os movimentos migratórios estão diretamente relacionados à influência dos países desenvolvidos sobre aqueles em desenvolvimento em um processo de contrapartida do capital, constituindo tais fluxos migratórios uma consequência estrutural da expansão dos mercados dentro da hierarquia política global. Conforme as terras, matérias-primas e trabalho dentro das regiões periféricas ficam sob o controle dos mercados globais e não das comunidades locais ou governos nacionais, os movimentos migratórios constituem-se como uma consequência natural.

Partir desse referencial teórico também me permite olhar os fluxos migratórios de forma mais ampla, ou seja, percebê-los funcionando dentro da lógica capitalista independentemente das peculiaridades de cada contexto, pois:

Enquanto cada país é único, e cada fluxo migratório é produzido por condições específicas no tempo e no espaço, estes padrões mais amplos estão presentes em todos eles. A globalização econômica e cultural tem moldado a formação de novos e a reprodução de velhos fluxos migratórios. Em resumo, além das particularidades de cada fluxo e de cada migrante individual, existem tendências mais gerais (SASSEN, 2008, p.3, tradução minha).

A esse respeito, é preciso ter em conta que as diferentes teorias explicativas para a início e continuidade dos movimentos migratórios não são necessariamente

19 Essa escola, segundo Castles e Miller (2009), busca explicar a migração internacional não como um produto de decisões individuais ou familiares, mas como o resultado da penetração das relações econômicas capitalistas em sociedades não-capitalistas ou pré-capitalistas. Essa influência acaba por deslocar as populações locais de suas atividades tradicionais bem como por forjar laços econômicos e culturais com os países desenvolvidos, incentivando a migração internacional no sentido Sul-Norte.

contraditórias e excludentes. Na verdade, concordando com Massey *et al.* (2009), entendo que os processos influenciando as migrações internacionais podem operar em vários níveis simultaneamente, como o individual, o familiar, o nacional e o internacional. Cada uma dessas perspectivas é um prisma através do qual se olha uma realidade extremamente complexa que precisa ser decomposta em partes manejáveis.

A teoria neoclássica delineada acima, por exemplo, que define o volume das migrações internacionais como diretamente relacionado ao hiato nos diferenciais de salários entre os países envolvidos, carece de poder explicativo quando as migrações se estruturam em contextos nos quais esses diferenciais não são observáveis. A partir daí, outras variáveis, negligenciadas pelos neoclássicos, precisam ser levadas em conta, sem, contudo, excluir a capacidade dessa teoria explicar determinadas situações migratórias. Entra em cena, então, a nova economia das migrações²⁰, que, como apresentada por Massey *et al.* (2009), tem os agregados familiares, e não os indivíduos, como núcleos de análise. Considerando as falhas de mercado que as famílias encontram em determinados países e a necessidade que têm de diversificar suas rendas para lidar com situações de risco, essa teoria estabelece uma relação de complementaridade com a anterior; ambos os modelos estão “corretos”, mas cada um, por si só, constituiria uma explicação incompleta para a migração internacional.

Dessa forma, levando também em consideração outras teorias explicativas – como a da privação relativa, dos mercados de trabalho segmentados, do enclave étnico, entre outras –, Massey *et al.* afirmam que:

[...] todas as teorias desempenham algum papel em responder pela migração internacional no mundo contemporâneo, embora diferentes modelos predominam em diferentes fases do processo de migração, e diferentes explicações carregam diferentes pesos em diferentes regiões

20 Estabelecendo um contraste entre a teoria neoclássica e a nova economia das migrações, Massey *et al.* (2009) afirmam que “enquanto o ator racional postulado pela economia neoclássica leva vantagem do desequilíbrio geográfico nos mercados de trabalho para deslocar-se *permanentemente* para o exterior para alcançar maiores ganhos, o ator racional assumido pela nova economia da migração laboral procura lidar com as falhas em seguros, futuros, capital e mercados de crédito deslocando-se *temporariamente* para o exterior para repatriar os ganhos na forma de remessas regulares ou transferências em montante fixo. Desta forma, eles controlam o risco através da diversificação das fontes de renda e auto financiam a produção e o consumo adquirindo fontes alternativas de capital” (pp.278-279, tradução minha).

dependendo das circunstâncias históricas, políticas e geográficas locais (2009, p.83, tradução minha).

Também reconheço que os trabalhos empíricos sobre a temática, que têm focado um país específico ou realizado análises comparativas, têm sido fundamentais na medida em que são capazes de apreender a realidade estudada na profundidade necessária para iluminar decisões governamentais específicas a ser tomadas e, conseqüentemente, também legitimar, ou deslegitimar, muitos dos discursos e atores presentes no contexto em questão.

Contudo, a despeito das especificidades apresentadas pelos países desenvolvidos, a proposta teórica aqui desenvolvida, que os trata enquanto grupo relativamente homogêneo no campo das políticas migratórias, também possui importante vantagem metodológica. Acredito que a análise focada exclusivamente em um ou dois países, ainda que tenha os benefícios acima descritos, deixa de contemplar de forma satisfatória o contexto mais amplo dentro do qual os movimentos migratórios são gerados e as políticas migratórias são estabelecidas, o que apenas uma visão mais abrangente é capaz de captar. Assumir as semelhanças desses países no âmbito das políticas migratórias acaba por trazer à luz os determinantes estruturais que os condicionam simultaneamente, e que, portanto, estão além do contexto particular dos países considerados. Nas palavras de Sassen:

[...] se desejamos entender os possíveis efeitos de condições mais abrangentes, tais como a globalização econômica e cultural, na formação e reprodução dos fluxos migratórios, então necessitamos abstrair tais particularidades e examinarmos tendências mais gerais (SASSEN, 2006a, p.19, tradução minha).

Neste primeiro capítulo, então, destaquei as características originais das migrações internacionais na atualidade, relacionando tais aspectos de forma íntima à globalização e suas dinâmicas. A análise dessa relação merece aqui lugar de destaque porque permite compreender a maneira como as políticas migratórias são hoje concebidas e, em consequência, evidencia também a necessidade de as políticas em relação aos imigrantes ser pensadas sob novas bases no contexto globalizado.

2 OS DISCURSOS E ATORES PRESENTES NOS DEBATES EM TORNO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Com a complexidade que assumiram na globalização, em termos de multiplicidade de origens, destinos e dos próprios perfis dos migrantes, as migrações internacionais expandiram seu campo de influências pelos mais variados âmbitos, impactando de forma profunda e difusa as dimensões do político, do econômico, do social e do cultural – assim como também essas dimensões impactaram nos fluxos migratórios –, principalmente nas sociedades de recepção desses fluxos, que representam o contexto por excelência cujas contradições decorrentes dos contatos culturais entre nacionais e estrangeiros assumem seus contornos mais nítidos.

Dadas as transformações pelas quais passaram os fluxos migratórios internacionais no contexto globalizado e, em consequência, a amplitude de efeitos que estes trouxeram para as sociedades participantes, grupos como as organizações em defesa dos migrantes, empregadores de setores fortemente influenciados pelas migrações, sindicatos, opinião pública e os próprios migrantes passaram a ver na temática migratória, sobretudo nas políticas migratórias, um importante instrumento na busca pela satisfação de suas demandas particulares, sejam elas diretamente ou não relacionadas às migrações.

Questões como envelhecimento populacional, gastos públicos, emprego, violência e, em um sentido mais amplo, o próprio desenvolvimento econômico de um país, podem ser tratadas através de decisões relativas às migrações internacionais, não apenas de forma direta, como no caso das políticas migratórias propriamente ditas (controle fronteiriço e emissão de vistos, por exemplo), mas igualmente por meio de medidas econômicas ou de políticas sociais que estimulem as migrações ou acabem por dissuadir os migrantes da decisão de migrar – o que Zolberg (1978) chama de “remote policies”, ou seja, o gerenciamento dos fluxos migratórios sem a necessidade de controle territorial direto²¹.

21 Reside nesse aspecto a crítica de Zapata-Barrero (2010) à literatura que tende a misturar, e mesmo confundir, controle fronteiriço com gerenciamento dos fluxos migratórios. Essas são, para o autor, práticas bastante distintas. “Ambas políticas migratórias são, naturalmente, relacionadas, mas uma não implica necessariamente na outra” (p.329, tradução minha).

Sassen (2006a) também chama a atenção para o fato de que certos atores responsáveis por influenciar os fluxos migratórios internacionais, e, dessa forma, também as políticas migratórias, não são normalmente reconhecidos como tais. Pode-se destacar as empresas transnacionais, que através da internacionalização da produção acabam muitas vezes por marginalizar e excluir os pequenos produtores locais, além de contribuírem para a formação de laços materiais e culturais ligando os países que enviam e recebem capitais; os governos, por meio de relações coloniais, que também ligam culturalmente as sociedades envolvidas e, no caso das intervenções militares, provocam o deslocamento de refugiados; as políticas econômicas aplicadas por instituições como o FMI, que intensificam a pobreza em países endividados, tornando as migrações tanto internas quanto internacionais uma estratégia de sobrevivência; e os acordos de livre comércio, que, ao promoverem a circulação de capitais, mobilizam também a circulação de trabalhadores.

Sobre esse aspecto, concordo com Czaika e De Haas (2011), para quem decisões governamentais nos campos econômico e social podem influenciar de forma mais significativa os fluxos internacionais de migrantes do que políticas migratórias específicas, as quais talvez tenham maior efeito sobre determinados padrões migratórios do que sobre tendências a longo prazo; estas últimas, assim, são moldadas mais significativamente por fatores políticos e econômicos estruturais que ligam os países de origem e de destino desses fluxos.

Embora os autores atribuam peso à intencionalidade dos governos na definição de políticas migratórias, entendendo estas como “leis, regras, medidas e práticas implementadas pelos Estados nacionais com o *objetivo declarado* de influenciar o volume, origem e composição interna dos fluxos migratório”²² (2011, p.5, tradução minha, grifo meu), abordo aqui tais políticas de maneira abrangente, ou seja, não apenas como as políticas oficialmente reconhecidas como tais, mas

22 Ilustrando cada um desses aspectos, Czaika e De Haas afirmam que “o volume refere-se aos objetivos de aumentar ou reduzir os fluxos migratórios ou mantê-los em níveis estáveis. A origem diz respeito a políticas que pretendem mudar a composição dos fluxos de migrantes em termos de países ou regiões de origem. A composição interna dos fluxos é relacionada ao frequente objetivo de aumentar ou diminuir categorias particulares de migrantes, seja independentemente ou em conjunção com o critério de origem nacional (2011, p.5, tradução minha).

também aquelas que, mesmo não se baseando de forma explícita em questões migratórias, direta ou indiretamente influenciam os fluxos migratórios.

Nas arenas políticas das sociedades de destino, onde diferentes discursos e atores, tanto locais e nacionais quanto globais, podem participar, os discursos relacionados à segurança nacional ganharam proeminência após os atentados terroristas de 2001 nos Estados Unidos e disseminaram-se no contexto europeu após os ataques em Madri (2004) e Londres (2005). Os discursos de crise das migrações – em que é enfatizada a incapacidade estatal de conter a entrada de imigrantes –, por sua vez, são acionados geralmente em tempos de recessão econômica, e tanto este discurso quanto o da segurança nacional têm na opinião pública seus principais defensores, mobilizados geralmente por partidos políticos de extrema-direita – como o Front National, de Le Pen, na França – que se valem dos sentimentos públicos de medo e insegurança para a ampliação do eleitorado.

Outros discursos, como o dos direitos humanos, e outros atores, como os grupos de migrantes, as organizações não-governamentais em prol do reconhecimento dos direitos destes, bem como os representantes de setores econômicos beneficiados com a mão de obra estrangeira, porém, são favoráveis às políticas menos restritivas. Ainda há toda uma gama de atores envolvidos no que Castles (2005) chama de “indústria migratória”, na qual podem ser incluídos agentes de viagem, advogados, recrutadores de mão de obra, corretores de imóveis e mesmo contrabandistas e atravessadores de imigrantes – também conhecidos na fronteira dos EUA com o México como “coyotes” –, todos encontrando nas migrações internacionais um negócio lucrativo. Castles e Miller (2009) incluem também como agentes de migração:

[...] os membros de comunidades migrantes, tais como comerciantes, padres, professores e outros líderes comunitários que ajudam seus compatriotas voluntariamente ou em tempo parcial. Outros são criminosos inescrupulosos que exploram migrantes ou requerentes de asilo cobrando taxas extorsivas por empregos que geralmente não existem. Tais criminosos variam de indivíduos isolados a organizações criminosas transnacionais altamente estruturadas, as quais têm recebido crescente atenção nos últimos anos [...]. Outros são oficiais de polícia ou burocratas que procuram lucrar de forma ilegal mostrando às pessoas brechas na legislação ou emitindo documentos falsos (p.201, tradução minha).

Contudo, para se compreender quais os principais atores em cena e o porquê da relevância que atribuem às problemáticas referentes às migrações, é preciso lançar-se luz sobre os aspectos estruturais característicos da globalização que questionam a soberania da instituição até então incontestável nesse âmbito, qual seja, o Estado-Nação.

Na era globalizada, a soberania do Estado-Nação tem sido cada vez mais contestada em diferentes campos e, de forma geral, os governos nacionais são percebidos como inoperantes diante das forças globalizantes, incapazes de conter a crescente autoridade dos atores não-estatais – no cenário econômico, destacam-se as empresas transnacionais e, no campo jurídico, as organizações em defesa dos direitos humanos. Moldadas a partir da relação dos Estados com o controle dos processos econômicos globais, essas percepções de “desregulamentação”, “descontrole” e “crise” também transbordam para outras esferas de atuação estatal, como no campo das políticas migratórias.

Seguindo a análise de Castells em *O Poder da Identidade* (2000), se percebe as economias nacionais cada vez mais interdependentes e abertas ao capital, nas quais as diferentes moedas operam como “um todo em tempo real”. Daí decorre que, quando considerados de forma isolada, os Estados nacionais estão perdendo o controle de suas próprias políticas econômicas, mostrando-se crescentemente dependentes em relação aos mercados de capital globais. São as empresas transnacionais, à sombra dos mercados financeiros, que definem os parâmetros aos quais as políticas governamentais devem se adequar. Decisões acerca das taxas de juros, câmbio e *commodities* já não são tomadas de forma soberana pelos Estados, muito pelo contrário, essas são questões que estão cada vez mais distantes de suas alçadas, sendo monitoradas incessantemente por organizações como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.²³

23 Para Castells (2000), no campo da mídia e das comunicações, que é outra esfera de poder fundamental para o Estado, o cenário não é diferente: as perspectivas de regulamentação e controle sobre informações e entretenimento são igualmente desfavoráveis. Embora os Estados tenham informatizado diversos mecanismos de vigilância e controle, as possibilidades que essas mesmas tecnologias empregadas trouxeram para os próprios cidadãos fiscalizarem o Estado têm assumido, segundo o autor, uma tendência mais significativa.

Castells, porém, relativiza a perda de soberania estatal defendendo que, na globalização, no lugar de extinguir-se, os Estados estão se relocando na teia de relações de poder mais ampla, ou seja, mesmo que continuem a existir, eles “[...] são, e cada vez mais serão, nós de uma rede de poder mais abrangente. Os Estados-Nação frequentemente terão de confrontar-se com outros fluxos de poder na rede, que se contrapõem diretamente ao exercício de sua autoridade” (CASTELLS, 2000, p.353).

Saskia Sassen, em *Sociologia da Globalização* (2010), também problematiza o papel econômico do Estado na era globalizada, e o percurso por ela realizado parte da ideia do nacional e do global como domínios não essencialmente excludentes. A autora percebe a emergência de uma autoridade híbrida, que não é completamente privada nem completamente pública, não totalmente nacional nem totalmente global, e, assim, nega a proposição de que o nacional necessariamente declina com a emergência do global.

Então, concordando com Castells, Sassen defende que Estado está perdendo muito de seu poder, sua autonomia decisória frente a outros atores, sobretudo frente às empresas transnacionais, mas não está perdendo sua influência, sendo ele próprio sujeito ativo ao negociar o seu recolhimento, ou mesmo retirada, em alguns campos de poder. Portanto, não estamos observando a derrocada dos Estados, mas estes perderam sua exclusividade e mesmo centralidade na nova ordem institucional; os Estados, “[...] incluindo os dominantes, passaram por transformações profundas em alguns de seus componentes institucionais fundamentais” (2010, p.36).

Baseando-me na análise de Sassen, utilizo o conceito de “desnacionalização” em detrimento de “desregulamentação” ou “liberalização” para entender esse processo de negociação estatal com as dinâmicas globais, já que estes últimos termos “[...] somente captam o retraimento do Estado na regulação da sua economia, mas não registram todas as maneiras em que o Estado participa, estabelecendo as novas estruturas que promovem a globalização [...]” (SASSEN, 2010, p.31).

Desse modo, nos processos de “desnacionalização”, os próprios Estados podem ser vistos como protagonistas – e não apenas “vítimas” da globalização –,

atuando de forma estratégica não só ao permitir como também ao criar os meios pelos quais o global pode estabelecer-se localmente. Essa visão, então, fornece interessantes argumentos a favor da relativização da fragilidade estatal na era globalizada. Conforme Sassen, o que muitas vezes é visto como deficiência política dos Estados é, na verdade, uma eficiente forma de ação política. Portanto, testemunhamos um momento em que o Estado se reposiciona entre os diferentes nós de poder na teia de relações globais, expondo uma realidade muito mais complexa do que as noções de um declínio total de sua significância podem indicar. Segundo Sassen:

O enraizamento do global requer ao menos um levantamento parcial das defesas nacionais, e, por isso, sinaliza uma necessária participação do Estado, mesmo quando diz respeito a própria retirada estatal do controle da economia (2003, p.242, tradução minha).

A importância dos Estados no campo econômico pode ser observada através das “cidades globais” (SASSEN), que representam os eixos locais onde a economia global é materializada e, a partir daí, estruturada e gerenciada²⁴. Representa apenas metade da história a compreensão da globalização como algo que cria uma economia espacial para além da capacidade regulatória dos Estados; “[...] a outra metade é que as funções centrais se concentram desproporcionalmente nos territórios nacionais dos países muito desenvolvidos” (SASSEN, 2010, p.56).

Quanto mais se globalizam as atividades das empresas e mercados, maior a necessidade de uma administração central, que dê conta da complexidade das tarefas realizadas. Na exigência de recursos múltiplos para a satisfação dessas tarefas, como a prestação de serviços especializados e as redes de comunicação e

24 Massey *et al.* (2009) destacam os critérios teóricos desenvolvidos por Friedmann (1986) pelos quais as cidades globais podem ser identificadas empiricamente. Merecem destaque “a existência de um importante centro financeiro, a presença de matrizes corporativas transnacionais, a presença de uma organização internacional, o rápido crescimento dos negócios e serviços, a importância da cidade como um centro manufatureiro, sua importância como um nó de transporte e o tamanho de sua população. Quando aplicou esses critérios aos Estados Unidos, identificou três cidades globais primárias (Nova York, Chicago e Los Angeles) e três secundárias (Miami, Houston e São Francisco)” (pp.93-94, tradução minha).

informação extremamente densas, as transnacionais ainda têm nas grandes cidades o lugar mais propício para seu estabelecimento.

Assim, “[...] os mercados e suas 'necessidades' e 'lógicas' não existem em total autonomia em relação ao Estado, mas são enraizados na estrutura e estabilidade institucionais que ele proporciona” (SASSEN, 2010, p.63). Além disso, de forma decisiva, a salvaguarda da propriedade privada e a garantia da execução dos contratos e acordos entre os atores econômicos dependem necessariamente da autoridade pública legítima do Estado. Isso quer dizer que, embora alguns setores públicos efetivamente percam posições na hierarquia de poder, e, em alguns casos, deixem mesmo de existir, outros não só se mantêm como reforçam sua atuação ao participarem da implementação dos processos econômicos globais.

Mas a “desnacionalização”, que é parcial e altamente específica, pode ser também observada em outros domínios além da globalização econômica, como na emergência do que Sassen chama de “classes globais” – ou seja, grupos que são simultaneamente nacionais e globais (profissionais transnacionais altamente móveis, oficiais de governo em assuntos transfronteiriços, ativistas da sociedade civil e mesmo segmentos específicos da população imigrante) – assim como nos recentes desenvolvimentos dos direitos humanos, que contestam a autoridade territorial exclusiva dos Estados.

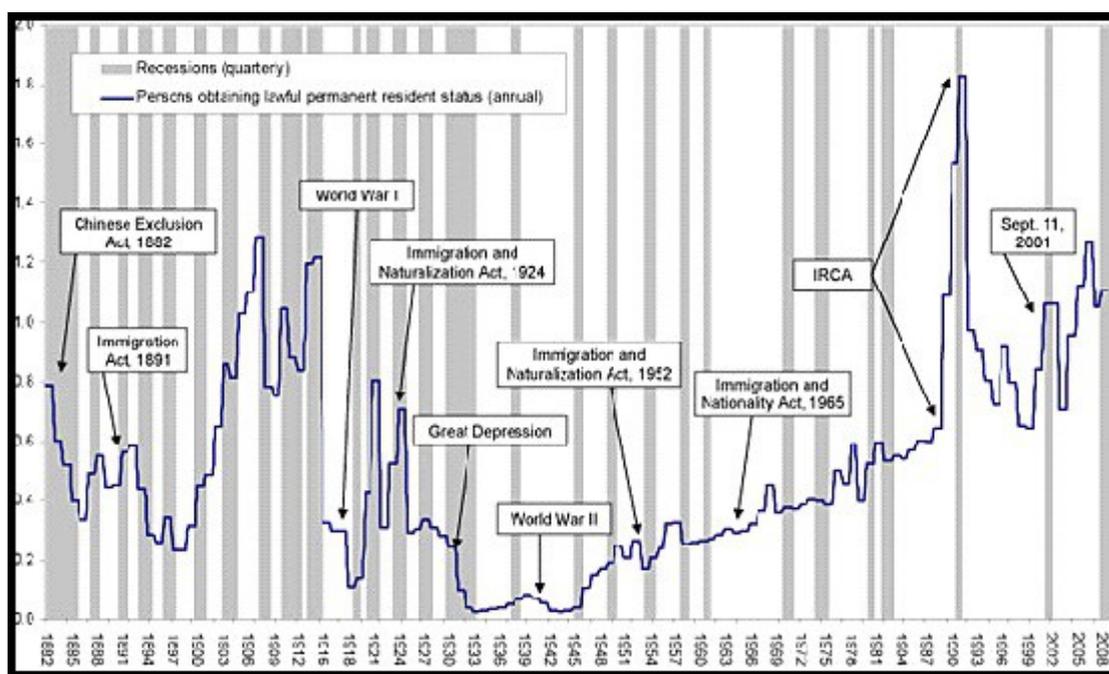
Essa nova realidade desnacionalizada, alerta Sassen em *The Bits of New Immigration Reality* (2006b), pode ser melhor compreendida como micro-processos que se dão dentro do próprio território nacional, e, como visto acima, com o consentimento do Estado, inclusive com este na condição de sujeito. Diferentemente do transnacionalismo ou do pós-nacionalismo, a desnacionalização não ocorre para além do nacional, mas precisamente dentro de seus domínios. As velhas fronteiras geográficas continuam intactas, os mapas não foram alterados, mas “a questão de um território exclusivamente delimitado como parâmetro para autoridade e direitos tem hoje entrado em uma nova fase” (SASSEN, 2006b, p. 535, tradução minha).

Como destaca Zapata-Barrero (2010), o monopólio do controle das suas fronteiras pode ser visto como o último bastião da soberania estatal, existindo uma relação direta entre fronteira e Estado a ponto de ambos os conceitos necessitarem um do outro para sua própria definição. É essa grande capacidade, ainda efetiva, de

o Estado exercer controle sobre seu território que reduz o poder explicativo dos modelos econômicos das migrações internacionais, como no caso da teoria neoclássica, analisada no capítulo anterior.

Nesse sentido, Papademetriou e Terrazas (2009) chamam a atenção para o fato de que nos EUA, mesmo durante as grandes recessões econômicas como a de 1929 e de 2008-2009, os fatores políticos sobressaíram aos econômicos em influenciar os fluxos migratórios internacionais legais – como abordado no capítulo I, os imigrantes ilegais são especialmente sensíveis às condições econômicas das sociedades de destino²⁵.

No gráfico a seguir, que os autores apresentam em *Immigrants in the United States and the Current Economic Crisis* (2009), é possível ver a relação entre as políticas migratórias, os ciclos econômicos e a população estrangeira legal ingressando anualmente no país (em milhões):



Fonte: Papademetriou e Terrazas (2009).

25 “Os únicos dois períodos desde 2000 em que a população estrangeira não autorizada nos Estados Unidos não cresceu foram na recessão mais recente e na atual recessão (2008-2009)” (PAPADEMETRIOU e TERRAZAS, 2009, tradução minha). Disponível em <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=723>.

A diminuição na entrada de estrangeiros, afirmam os autores, se deve mais às ações estatais no sentido de controlar o volume e a composição dos fluxos migratórios em tempos de crise do que pelas dinâmicas econômicas propriamente ditas, embora estas, sem dúvida, também sejam variáveis importantes. No ano de 2001, por exemplo, o número de imigrantes aumentou mesmo durante a recessão – o que pode ser observado também de forma significativa nos anos de 1921, 1924 e 1991 –, estando a queda nos fluxos que seguiu a crise econômica diretamente relacionada ao clima de segurança após o 11 de Setembro. De forma semelhante, a expressiva redução da entrada de imigrantes durante a Grande Depressão (que oficialmente durou de Agosto de 1929 a Março de 1933), como mostra o gráfico acima, já era uma tendência iniciada em 1928, ano em que o Ato de Imigração, aprovado em 1924, entrou em vigor, o qual impôs severas cotas, limitando a entrada anual de novos imigrantes de diferentes países.

Sobre a relevância estatal em influenciar os fluxos migratórios, Massey *et al.* (2009) enfatizam que:

As forças mais importantes que operam influenciando o volume e a composição das migrações internacionais hoje são aquelas que os Estados empregam para regular ou impedir a entrada: políticas de admissão, *de jure* ou *de facto*. [...] No mundo do final do século XX, as distâncias são pequenas mas as barreiras erigidas pelos governos são grandes, e estas últimas têm se tornado o principal fator determinando o tamanho e o caráter dos fluxos migratórios internacionais (2009, p.14, tradução minha).

Seguindo essa mesma linha, Meyers (2000) e Zolberg (1989) reconhecem o protagonismo das políticas migratórias em determinar os padrões migratórios hoje observados. Segundo eles, dado o grande número de pessoas que gostaria de migrar para os países desenvolvidos do Ocidente, seja por razões econômicas ou políticas, o panorama das migrações internacionais seria bastante diferente não fossem as políticas restritivas adotadas nesse âmbito. Assim, Zolberg enfatiza que “[...] em última análise, são as políticas dos países receptores que determinam se as migrações podem ocorrer e de que tipo serão” (1989, p.406, tradução minha).

Massey *et al.* (2009) afirmam que, até a década de 1930, durante a era industrial, mesmo que os Estados há muito fossem soberanos no controle sobre

quem entrava ou deixava seu território, eram atores relativamente pouco influentes em moldar as migrações internacionais, e isso porque ainda não havia uma preocupação significativa em definir limites para a entrada de imigrantes nem interesse maior em determinar as características dos fluxos migratórios. Esse cenário de livre movimento, porém, começou a mudar a partir da década de 1920, terminando efetivamente com a Grande Depressão, em 1929. Mas é apenas a partir da segunda metade do século XX que “[...] todos os países desenvolvidos impuseram políticas migratórias numericamente restritivas” (MASSEY *et al.*, 2009, p.292), sendo ainda hoje o Estado quem dá a última palavra no contexto das políticas migratórias.

Mesmo que a elaboração das políticas referentes às migrações seja reflexo de negociações e acomodações de interesses distintos, não existe nenhuma instituição capaz de obrigar os Estados a aceitarem imigrantes em seu território²⁶. Na ausência de organização supranacional capaz de definir as políticas migratórias nacionais, a autonomia dos Estados permanece vigente:

[...] apesar de tanta divergência, a existência das fronteiras estatais é tratada pela legislação internacional como auto-evidente, e a autonomia dos Estados nas decisões sobre suas fronteiras é incontestada. Existe muito debate, é claro, sobre como e onde construir essas fronteiras, mas praticamente ninguém que considere que elas não deveriam existir, ou que a decisão não deveria ser tomada pelo Estado. Mesmo as associações de defesa dos imigrantes, ou as ONGs de direitos humanos, não questionam a legitimidade do controle do Estado sobre as suas fronteiras, no máximo criticam os critérios adotados ou o tipo de política estabelecida (REIS, 2007, p. 53).

As fronteiras, porém, mesmo sob vigilância e controle constantes dos Estados, ainda permanecem permeáveis, seja aos imigrantes indocumentados ou às exceções legais, como os casos de refúgio e asilo político. Na verdade, afirma De Haas (2006), um controle quase total do território só é possível em Estados totalitários, uma vez que níveis de controle fronteiriço maiores que os atuais só são

26 Sobre as origens dessa configuração, Oliveira (2010) afirma que remetem ao contexto moderno europeu, mais especificamente, ao pacto de paz de Westfália, o qual vinculou a nação a um poder burocrático centralizado, “[...] estabelecendo fronteiras alicerçadas em condições de soberania e autonomia” (p.140).

possíveis à custa dos direitos civis e humanos, o que acaba por entrar em contradição com a própria natureza das democracias modernas. Assim, como nos dizem Massey *et al.* (2009), mesmo que as políticas restritivas reduzam o fluxo de imigrantes em relação ao que seria em sua ausência, é preciso reconhecer que normalmente “[...] o tamanho real dos ingressos excede o especificado pela política ou imaginado pelos funcionários do governo ou pelo público como ideais” (p.14, tradução minha).

Nesse sentido, para a compreensão da permeabilidade das fronteiras a despeito do controle territorial intensificado nas décadas recentes, apresentam-se como aspectos fundamentais a capacidade de organização dos grupos pró-imigração, a dinâmica própria que os fluxos migratórios desenvolvem com o tempo (causalidade cumulativa), os interesses dos países de origem em se beneficiar das remessas dos emigrados²⁷ e a crescente influência dos direitos humanos sobre as políticas migratórias.

Assumindo a perspectiva das “políticas domésticas” desenvolvida por Freeman (1995) e Meyers (2000), entendo o Estado como uma arena onde interagem diferentes atores com interesses distintos. São agentes administrativos de diferentes níveis hierárquicos do governo, atores econômicos relacionados ao gerenciamento dos mercados de trabalho, organizações de empregadores, assim como atores sociais ligados tanto aos grupos de cidadãos quanto aos de imigrantes. Ainda, lembra Zapata-Barrero:

Nós devemos também incluir os atores ligados ao gerenciamento de crenças e às confissões religiosas (a Igreja Católica, já que faz parte da tradição das sociedades e é historicamente ligada ao Estado, mas também outros que desejam estar envolvidos com a formulação política). Por último, mas não menos influente, é o fator contextual da mídia (tanto escrita como audiovisual) e como ela categoriza a imigração como negativa ou positiva” (2009, p.341, tradução minha).

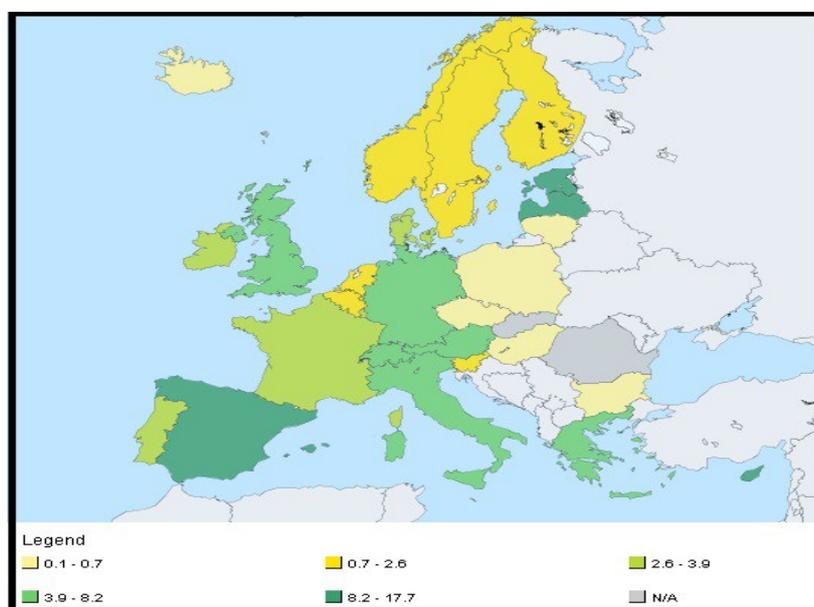
Nessa concepção, “interesses organizados ou grupos de pressão tentam forçar os partidos, legisladores e administradores a adotarem políticas específicas” (MEYERS, 2000, p.1258). O Estado, então, é permeado pelos mais diversos grupos

27 Questão essa que será explorada no último capítulo.

ideológicos, que se organizam em *lobbies* e tentam moldar tais políticas conforme suas necessidades, em que o poder de decisão encontra-se, portanto, diluído.

Como afirma Castles (2005) na obra *Why Migration Policies Fail* “[...] a migração é percebida como vantajosa para alguns grupos e como negativa para outros. Geralmente, empregadores em certos setores favorecem o recrutamento de trabalhadores migrantes, enquanto trabalhadores locais se opõem” (p.28, tradução minha).

O mapa abaixo, referente a 2010, apresenta a participação dos migrantes de países não integrantes da União Europeia – independentemente do nível de qualificação profissional – nos mercados de trabalho europeus:



Fonte: Site da Comissão Europeia. Disponível em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/_svg/Eurostat_Map_tgipe120_01213147150_download_tmp_embed.png

* Estes números não levam em consideração a população imigrante ilegal.

Os imigrantes representam em países como Itália, Grécia, Suíça e Espanha, respectivamente, 6.4, 7.9, 8.2 e 11% da força de trabalho nacional, totalizando 4.5% no contexto geral da União Europeia. Embora o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2009 destaque que “na Europa tanto em estudos realizados para vários países como para um único país evidenciou-se que a migração tem pouco ou nenhum impacto nos salários médios dos nativos” (p. 85), é

preciso levar em conta a distribuição desse impacto entre setores específicos da sociedade. Assim, mesmo que em termos médios os impactos sejam pequenos ou inexistentes, quando se analisa, por exemplo, a situação dos trabalhadores locais com baixas qualificações, essa realidade pode ser bem diferente.

Portanto, partindo da visão das “políticas domésticas”, as migrações internacionais produzem benefícios concentrados e custos dispersos, ou seja, há significativa desproporção entre os grupos favorecidos e prejudicados com a chegada dos imigrantes, entre aqueles que Sassen (2006b) chama de “*winner*” e “*losers*”. No primeiro desses grupos, destacam-se aqueles favoráveis às migrações, como os empregadores interessados em mão de obra desqualificada e politicamente frágil ou representantes de setores que se beneficiam do aumento populacional, como o de bens de consumo. Sassen inclui também, no contexto da intensificação do controle fronteiriço entre Estados Unidos e México, o lobby armamentista e os já mencionados “atravessadores”, que cobram taxas cada vez maiores por travessias mais difíceis e arriscadas.

No outro extremo, aparecem os grupos desfavorecidos com a chegada dos imigrantes, sobretudo a população nativa com baixos níveis de qualificação profissional que, além de enfrentarem a concorrência direta por empregos com os imigrantes, arcam através dos impostos com os altos custos da militarização fronteiriça, como ocorre nos Estados Unidos. Participam também desse grupo, naturalmente, os próprios imigrantes, que se arriscam para cruzar as fronteiras e têm de lidar com as exigências não raro abusivas dos “coyotes”. Embora esse grupo dos “*losers*” seja mais numeroso, encontra, com base nessa mesma característica, dificuldades para sua organização.

Já a capacidade de articulação dos grupos pró-imigração pode ser observada em estudos como o que Carvalho (2009) realizou em Portugal entre os anos de 1991 e 2004, onde tais grupos atuam nos bastidores da política nacional. O autor observa nesse contexto que, refletindo o desinteresse da classe política em assumir publicamente os desejos desse grupo – representado, nesse caso, principalmente pelas empresas beneficiadas pelos trabalhadores estrangeiros – em detrimento dos demais, há significativa convergência entre as propostas dos principais partidos políticos acerca da temática migratória, “[...] sendo impossível estabelecer qualquer

relação entre o posicionamento ideológico dos partidos e o carácter das políticas de controle dos fluxos imigratórios executadas” (p.23).

Freeman (1995) observa também que, em países como Austrália, Canadá e Estados Unidos – onde as migrações são uma pauta bastante consolidada, já que remontam à construção dessas nações – os partidos políticos raramente utilizam questões migratórias em seus discursos, havendo, na verdade, uma nítida tendência em desenvolver um consenso interpartidário em torno das migrações – geralmente expansionário. Assim, os governos, em regra, não favorecem de forma explícita os grupos organizados em torno das políticas migratórias; na verdade, tentam convencer os demais grupos de que seus desejos estão sendo considerados.

Dada a força da opinião pública como eleitorado, assim como a relevância dos objetivos econômicos defendidos por certos grupos como os empregadores agrícolas ou da construção civil, setores esses abundantes em mão de obra estrangeira, os políticos se valem do que Castles (2005) chama de “*hidden agendas*”, ou seja, “[...] políticas que se propõem a seguir determinados objetivos, enquanto, na verdade, fazem o oposto” (p.29).

É nesse mesmo sentido que Czaika e De Haas (2011) referem-se ao “gap discursivo” existente entre os objetivos declarados das políticas migratórias e seus resultados efetivos, que se materializam em leis, medidas e normas. Conforme os autores, o fato de os Estados nem sempre seguirem as políticas expostas no plano discursivo não deve remeter unicamente à incapacidade estatal em gerir os fluxos migratórios. O “gap discursivo”, então, é reflexo do conflito de interesses em torno da elaboração das políticas migratórias e diz respeito à tentativa dos governos em dialogar com os diferentes atores destacados anteriormente, sendo esse processo influenciado por três fatores principais:

Em primeiro lugar, as políticas migratórias são influenciadas pelas agendas relativamente ocultas de vários partidos e grupos de interesse como empresas, sindicatos e grupos da sociedade civil, que muitas vezes precisam ser atendidas. Segundo, vários limitadores políticos, legais e econômicos restringem a gama de opções políticas possíveis. Por exemplo, as leis nacionais e internacionais sobre direitos humanos e refúgio colocam certos limites quando as democracias liberais tentam restringir a entrada e os direitos de famílias de migrantes e requerentes de asilo, respectivamente. Um terceiro ponto, e parcialmente relacionado, é que os discursos sobre as migrações são muitas vezes generalizantes, enquanto

que a política de migração é por sua própria natureza específica para grupos e categorias particulares de migrantes. Por exemplo, se os políticos afirmam que querem reduzir a entrada de imigrantes, as políticas, na prática, geralmente focam apenas grupos específicos (CZAIKA; DE HAAS, 2011, p.21, tradução minha).

Porém, quando os Estados intentam medidas mais severas em relação aos imigrantes e precisam que tais medidas sejam explícitas – como quando buscam legitimidade perante a opinião pública no momento em que esta invoca os discursos de “crise de controle” e “invasão dos pobres” –, deparam-se com a crescente importância adquirida pelo tema dos direitos humanos na atualidade, que tem gerado o que Gary Freeman (1992) denomina de “norma antipopulista”, ou seja, as elites dos Estados desenvolvidos já não possuem mais a legitimidade suficiente para abordarem os fluxos migratórios pelo viés de concepções étnicas e raciais. A partir daí, novos discursos para a exclusão são necessárias, uma vez que nenhum governo quer a sua imagem associada à violação dos direitos humanos.

Nesse sentido, Freeman contribui para a compreensão da relevância da opinião pública em torno das políticas migratórias partindo da análise dos políticos como maximizadores de votos. Segundo ele, enquanto a opinião pública, que representa a grande fonte destes votos, for receosa e temerária dos riscos representados pela figura do imigrante, independentemente do quão equivocadas essas percepções possam ser, geralmente, *no campo do discurso*, é de acordo com elas que as decisões nesse âmbito serão tomadas. Contudo, na tentativa de dialogar com outros atores cujos interesses estão em contraste com os da população em geral quanto à entrada de imigrantes, como os setores manufatureiro e agrícola, os Estados desenvolvidos costumam acionar eles próprios o discurso de “crise” de imigração, assim permitindo deliberadamente que certo contingente de imigrantes entre no país para satisfazer essas demandas, e isso sem assumir explicitamente que essa entrada foi permitida, do contrário, haveria desaprovação por parte do eleitorado. Portanto:

Para entender as forças por trás das políticas que eles [governos] adotam, nós precisamos investigar como os funcionários públicos interagem com

grupos organizados entre as eleições, porque as políticas migratórias nas democracias liberais são dominadas pelo público organizado. A direção da política é principalmente uma função de quais fragmentos do público têm os incentivos e recursos para se organizar em torno das questões migratórias. Como se pode observar, aqueles que se beneficiam da imigração de forma direta e concreta estão melhor localizados para se organizar do que aqueles que carregam os custos da imigração. [...] É útil pensar o controle e regulação imigratório como um bem público que precisa de um eleitorado concreto e organizado para produzi-lo (FREEMAN, 1995, p.885, tradução minha).

Um importante exemplo de contraste de interesses nas políticas de migração se dá nos EUA, entre as grandes indústrias, principalmente as de caráter agrícola e manufatureiras, e a opinião pública. Esta última, amedrontada com o terrorismo ou com o suposto desemprego catalisado pela chegada de imigrantes, é fervorosa quanto à necessidade de se afastar os estrangeiros do território. As indústrias, porém, necessitando de trabalhadores que aceitem salários menores e tenham poucas possibilidades, ou nenhuma, de reivindicar melhores condições de trabalho, veem na imigração um bom negócio. Contudo, essas posições flutuam com o tempo, nesse caso, devido às modificações do cenário econômico da sociedade de recepção. Quando a economia já não se mostra em franca expansão, apresentando períodos de recessão, prevalece o interesse daqueles que não toleram o fluxo migratório.

Um segundo fator explicativo para as dificuldades que os países de recepção têm encontrado em gerir os fluxos de imigrantes diz respeito à independência que as migrações, conforme vão se desenvolvendo, apresentam em relação aos fatores que inicialmente as impulsionaram, fenômeno esse que Massey *et al.* (2009) chamam de “causalidade cumulativa”.

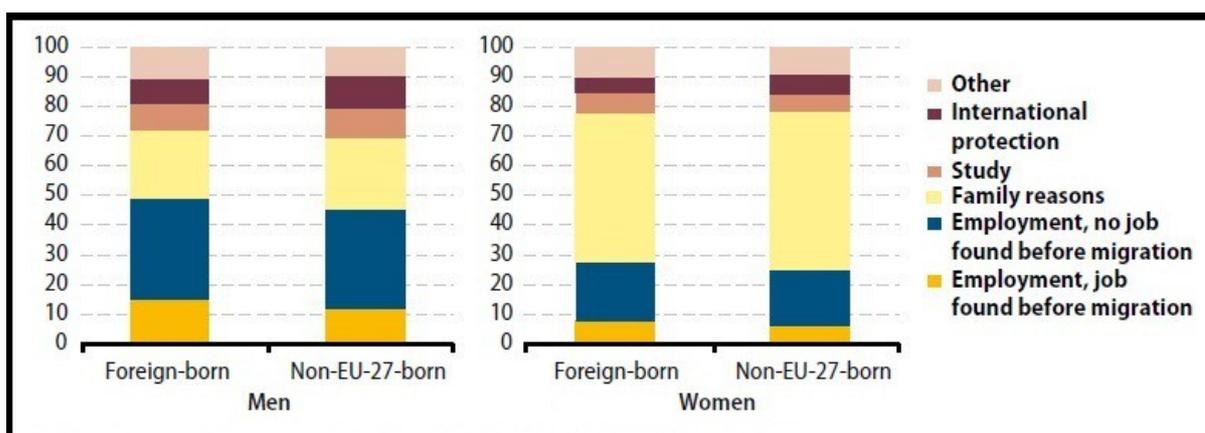
A teoria da causalidade cumulativa, então, “argumenta que, ao longo do tempo, a migração internacional tende a sustentar a si mesma de forma a tornar movimentos adicionais cada vez mais prováveis” (p.45, tradução minha), sendo que a causalidade tem caráter cumulativo porque cada ato de migração altera o contexto social dentro do qual as decisões migratórias subsequentes são tomadas, produzindo mais migrações. Nesse sentido, portanto, os movimentos migratórios, uma vez iniciados, tornam-se processos sociais autossustentados.

Nas palavras de Castles e Miller (2009):

O processo migratório tem certas dinâmicas internas baseadas nas redes sociais, que estão no seu núcleo. Essas dinâmicas podem conduzir a desenvolvimentos não pretendidos inicialmente tanto pelos próprios migrantes quanto pelos Estados interessados. O resultado mais comum de um movimento migratório, seja qual for seu caráter inicial, é o estabelecimento de uma significativa porção de imigrantes e a formação de comunidades ou minorias étnicas no novo país. Assim, a emergência de sociedades etnicamente e culturalmente mais diversas precisa ser vista como um resultado inevitável de decisões anteriores de recrutar trabalhadores estrangeiros ou permitir imigração (p.47, tradução minha).

No caso dos programas de recrutamento de mão de obra estrangeira, como o *bracero program* – implantado pelos EUA para atrair trabalhadores mexicanos por curtos períodos de tempo –, por exemplo, mesmo após seu encerramento, o fluxo de imigrantes por eles gerado persiste devido ao estabelecimento de redes sociais, as quais contribuem para menores custos e riscos para aqueles que empreenderão a migração²⁸.

A figura a seguir, que apresenta, com dados de 2008, as principais razões das migrações internacionais na União Europeia, ilustra a importância dessas redes em orientar as migrações internacionais no cenário europeu:



Fonte: Relatório da Comissão Europeia sobre os Migrantes na Europa, 2011.

28 Massey (2005) acrescenta, além do estabelecimento de redes sociais, duas outras dinâmicas inerentes aos processos migratórios que contribuem para que estes se tornem autossustentados uma vez iniciados: a agência dos migrantes e a dependência estrutural entre países de emigração e imigração.

De acordo com os dados, as razões familiares – por exemplo, acompanhamento familiar, reunificação familiar ou formação familiar –, sobretudo no caso das mulheres, responde por significativa porção das migrações, seja de cidadãos de Estados membros da União Europeia ou de migrantes de um país não integrante da União Europeia. Cerca de 24% dos homens migraram por motivos familiares enquanto esse percentual foi de 50% para as mulheres. Contudo, é preciso destacar que a própria migração por motivo de emprego (conseguido antes ou após a migração) ou de estudo, muitas vezes, é influenciada de forma decisiva pelos laços ligando parentes e amigos imigrantes àqueles que irão empreender a migração.

Segundo Massey *et al.* (2009) as redes de migrantes – entendidas como “[...] conjuntos de laços interpessoais que conectam migrantes, antigos migrantes e não migrantes em áreas de destino e origem através de relações de parentesco, amizade e origem comunitária comum” (p.42, tradução minha) – constituem uma forma de capital social que as pessoas podem recorrer para obter acesso a vários tipos de capital financeiro: emprego no exterior, altos salários e a possibilidade de acumular poupanças e enviar remessas.

Reconhecendo a importância de se considerar as redes de migrantes quando da elaboração das políticas migratórias, Castles e Miller (2009) afirmam que:

A falha dos decisores políticos e analistas em ver a migração internacional como um processo social dinâmico está na raiz de muitos problemas políticos e sociais. A fonte dessa falha é muitas vezes um foco unilateral em modelos econômicos das migrações, os quais afirmam que a migração é uma resposta individual a fatores de mercado. Isso tem conduzido à crença de que a migração pode ser aberta e fechada como uma torneira, mudando as configurações políticas que influenciam os custos e benefícios da mobilidade para os imigrantes. Mas a migração pode continuar devido a fatores sociais, mesmo quando os fatores econômicos que iniciaram o movimento foram completamente transformados (p.33, tradução minha).

O outro fator que influencia na autonomia do Estado no campo das políticas migratórias é o discurso dos direitos humanos. Mesmo que não se possa obrigá-lo a

aceitar imigrantes contra sua vontade, pode-se pressioná-lo e constrangê-lo, como fazem diferentes atores atualmente, com destaque para as organizações humanitárias e defensoras dos migrantes, sendo notório que o poder dos dispositivos jurídicos e de convenções internacionais relacionados aos direitos humanos tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Enquanto os países desenvolvidos tentam controlar cada vez mais a entrada de imigrantes, sua capacidade para tanto precisa hoje assumir como parâmetro os aspectos legais relacionados ao discurso dos direitos humanos. Como afirmam Czaika e De Haas (2011), “a capacidade dos governos de afetar os níveis gerais de imigração e emigração parecem diminuir à medida que o nível de autoritarismo decresce” (p.6, tradução minha).

Conforme Sassen (1996), o conceito de nacionalidade tem sido parcialmente deslocado de um princípio que reforça a soberania estatal e a autodeterminação – através do direito/poder do Estado para definir seus nacionais – para um conceito que enfatiza o Estado como responsável por todos os seus residentes com base nas leis internacionais sobre os direitos humanos. O direito internacional ainda protege a soberania e tem no Estado seu principal objeto, mas este não é mais seu único sujeito. Junto com todas as suas outras funções, o Estado se torna um aparato institucional de uma ordem transnacional baseada nos direitos humanos. Nesse processo, as relações entre entidades não-governamentais, o Estado e instituições internacionais é reconfigurada. Indivíduos e ONGs podem contestar o Estado – aquele em que residem ou outro – e podem participar de debates e ações a respeito da ordem legal internacional. Essas mudanças, assim, criam novas condições às quais a ordem institucional vigente deve se acomodar. Mesmo fortes nacionalismos ou resistências étnicas precisam confrontar-se com a inegável existência do regime internacional de direitos humanos.

Perante tais reconfigurações, em que cada vez mais atores podem contestar os Estados e assumir papéis de destaque na formulação política, emerge uma incapacidade crescente de o Estado-Nação satisfazer simultaneamente a essa grande diversidade de demandas, o que o está levando a uma crise de legitimação.

Nos casos francês e norte-americano, por exemplo, analisados por Reis (2007), a forma de se conceber a nação tem influenciado de forma decisiva na

construção das políticas migratórias e de nacionalidade desses países. Na França há, no mínimo, três correntes de grande relevância nesse sentido: o republicanismo, que vem exercendo sua hegemonia pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, define a nação através do contrato social (critério eminentemente político) e percebe os homens como fundamentalmente iguais; o tradicionalismo, por sua vez, entende os homens como necessariamente diferentes, pois defende a existência de uma ligação estreita entre nacionalidade e cultura; já o multiculturalismo, que surgiu recentemente, ainda que afirme a diferença entre os homens, não acredita que a nacionalidade deva ser fundada nessas diferenças.

Já no caso dos EUA, a percepção do país como uma nação de brancos protestantes ou como uma terra de imigração por excelência confere bases fundamentalmente antagônicas para a elaboração e estabelecimento das políticas migratórias. São, portanto, as concepções particulares de humanidade e da relação entre nacional e estrangeiro de cada uma dessas ideologias que, quando hegemônicas dentro da nação, orientam a conduta política no âmbito das políticas de migração.

Há, assim, em uma mesma sociedade, grupos que se consideram prejudicados ou beneficiados com as migrações e cada um deles usa os mecanismos e ferramentas de que dispõe para buscar seus interesses. Contudo, como é óbvio, nem todos podem sair satisfeitos, sendo as migrações um campo de fortes conflitos sociais e estes são tanto mais intensos quanto mais democrática for a sociedade em questão, uma vez que as restrições impostas à liberdade de expressão mostram-se menores nas democracias há muito consolidadas²⁹.

Dessa constatação, outra pode ser extraída: diz respeito ao caráter instável das políticas migratórias e manifestas contradições e incongruências no seu estabelecimento, que são reflexo da dificuldade crescente de se alcançar um consenso razoável entre os diferentes atores evidenciados anteriormente que participam do processo de construção do Estado e de suas políticas. Na globalização, portanto, “a crescente diversificação e fragmentação de interesses

29 Conforme Reis (2007, p. 47), “[...] a publicidade e a pressão dos grupos internacionais são muito mais eficientes e importantes em países com constituições democráticas liberais, isso porque, nesses casos, a legislação doméstica reconhece grande parte dos direitos humanos presente nos tratados internacionais”.

sociais resultam na agregação de tais interesses sob a forma de identidades (re)construídas, as quais submetem ao Estado-Nação as reivindicações, exigências e desafios da sociedade civil” (CASTELLS, 2000, p.317).

3 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E SUAS CONTRADIÇÕES NA ERA GLOBALIZADA

À semelhança dos processos acima analisados que desafiam a soberania estatal no controle dos fluxos internacionais de migrantes – como o poder de articulação dos grupos pró-imigração, o fenômeno da “causação cumulativa” e a força que o discurso dos direitos humanos assumiu na atualidade –, também precisam ser consideradas as contradições que permeiam os processos de elaboração e execução das políticas migratórias.

Tais contradições, que representam outra variável decisiva para se pensar os desafios que os Estados desenvolvidos têm enfrentado no estabelecimento de suas políticas de migração, são aqui analisadas principalmente sob dois enfoques: o primeiro diz respeito aos antagonismos das demandas dos diferentes setores da sociedade de destino, cuja particularidade dos interesses pressionando os Estados torna pouco prováveis políticas perfeitamente lógicas nesse campo. Essas contradições aparecem sobretudo sob a forma de leis pouco coerentes entre si, que resultam da multiplicidade de interesses em jogo. Muitos são os atores que percebem as políticas migratórias como uma forma de perseguir suas demandas específicas, sejam elas diretamente relacionadas às migrações ou não.

O segundo aspecto em que assentam essas contradições, e que merecerá maior destaque, é evidenciado no momento em que os Estados desenvolvidos buscam intensificar o controle sobre a entrada de imigrantes simultaneamente à sua crescente participação nos processos de globalização econômica, uma vez que a dinamicidade dos fluxos de capitais e mercadorias também apresenta como contrapartida a movimentação dos trabalhadores envolvidos nesses processos. Nesse sentido, diferentes estudos sobre o caso específico da fronteira do México com os Estados Unidos receberão destaque. As contradições baseiam-se, em boa medida, no não reconhecimento – ou no desinteresse em reconhecer por parte desses países – dos impactos de suas próprias políticas sobre as dinâmicas das migrações internacionais, políticas essas estreitamente relacionadas às demandas dos processos econômicos globais.

Desse modo, refletindo toda a complexidade que permeia a temática das migrações, as políticas migratórias no contexto globalizado constituem-se enquanto processos eminentemente contraditórios. Abordar as contradições sob esses dois vieses – com ênfase sobre o segundo, que chamo aqui de “estrutural” (as contradições na legislação dos países chamo de “internas”) – contribui para o reconhecimento de que a problemática das migrações internacionais e toda a multiplicidade de suas influências estão muito além do cenário das políticas estritamente domésticas de um país específico, mas relacionam-se diretamente às dinâmicas que caracterizam o processo de globalização.

A análise das contradições “internas” parte do pressuposto de que, como destaca Reis (2007) em *Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos*, “[...] é a falta de consenso e de vontade política, muito mais do que a incapacidade institucional que se apresenta como responsável pela dificuldade dos Estados em controlar os fluxos migratórios” (p.20)³⁰. Na ausência de instituição capaz de constranger os Estados a adotarem políticas migratórias estabelecidas consensualmente, a autonomia de cada um deles no controle do acesso a seus territórios segue incontestado, porém, diante da complexidade de implicações decorrentes dos atuais movimentos migratórios, cada Estado se vê diante da difícil tarefa de lidar com diferentes demandas internas sem entrar em conflito, de um lado, com a nova ordem global e outros processos transnacionais como os direitos humanos, e, de outro, com os amplos debates políticos relacionados à opinião pública, os quais têm tido fortes influências sobre a elaboração das políticas migratórias.

Percebe-se, então, que o poder decisório estatal a respeito de suas fronteiras não é centralizado, mas se encontra difuso. Suas decisões são influenciadas por diferentes atores dialogando e conflitando na esfera política, cada qual vendo, na

30 O reconhecimento dessa questão pode ser também observado no relatório da GCIM (2009, p.2): “No decurso das suas consultas, a Comissão observou com frequência que existe uma diferença significativa entre os compromissos legais que os Estados assumiram de livre vontade ao ratificarem tais tratados [os sete tratados básicos sobre direitos humanos das Nações Unidas] e a sua implementação na prática. Embora este seja um problema relacionado com a questão da capacidade, é também, frequentemente, uma questão de vontade política”.

questão das migrações, mais precisamente das políticas migratórias, um importante instrumento na consecução de seus objetivos específicos.

Nesse sentido, as contradições decorrentes desse cenário referem-se às incoerências e inconsistências de tais políticas no âmbito legislativo, em que determinadas leis entram em conflito direto com outras devido às tentativas governamentais de garantirem votos em diferentes frentes. Portanto, concordando com Czaika e De Haas (2011), entendo que, como as políticas migratórias são normalmente afetadas e moldadas por diferentes interesses – os quais muitas vezes são opostos – elas não raro são internamente incoerentes.

Como exemplo das contradições internas que se materializam na legislação nacional, temos as mudanças implementadas pelas Leis Pasqua na França, nas quais:

Alguns estrangeiros que eram protegidos da expulsão por leis anteriores tornaram-se ilegalizáveis. As Leis Pasqua proíbem a regularização *a posteriori*. Entretanto, legislações anteriores impedem que um estrangeiro com laços familiares na França seja expulso. No caso, por exemplo, de um estrangeiro que entrou irregularmente, e teve um filho com um francês (a), ou de um imigrante legal que teve seu visto expirado e tem filhos franceses, eles não podem ser, segundo a nova lei, regularizados, e segundo a ordenança de 1945, serem expulsos (REIS, 2007, p. 141).

Essa coerência interna das políticas migratórias, ou, mais precisamente, sua ausência em muitas situações, como lembra o relatório da GCIM (2009), não está relacionada apenas à grande quantidade de atores não-estatais participando de sua elaboração, mas abrange também os conflitos entre setores distintos do próprio Estado. Os representantes de diferentes ministérios do governo são confrontados com prioridades concorrentes, o que faz com que decisões em um determinado campo, não raro, acabem por desconsiderar seus impactos sobre as políticas dos demais.

Nesse mesmo sentido, Mármora (2004) nos diz que, muitas vezes, as visões setoriais dentro do Estado frente às migrações são distintas. Podemos encontrar entre os setores encarregados das políticas interna, externa, trabalhista,

educacional, econômica ou social, perspectivas não somente distintas como contraditórias.

Conforme o autor, em *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, os organismos responsáveis pela política interna preocupam-se basicamente com questões relativas ao volume, à composição da população e à distribuição desta no território. Já os encarregados pelas políticas trabalhistas estão interessados principalmente nos impactos das migrações sobre os mercados de trabalho; os setores relacionados à política econômica, por sua vez, focam suas análises sobretudo na relação de custo-benefício que a imigração e a emigração podem apresentar para o desenvolvimento do país. Da mesma forma, os responsáveis pelas relações exteriores bem como pelas políticas sociais ou de defesa e segurança apresentam seus próprios interesses e objetivos em torno das políticas migratórias.

Os conflitos recorrentes entre os poderes executivo e legislativo também são emblemáticos dessas divergências internas. Enquanto os primeiros geralmente pressionam os segundos por políticas mais restritivas, estes últimos têm de cada vez mais responder às exigências dos acordos internacionais relativos aos direitos humanos, os quais defendem admissões imediatas de refugiados e asilados. Como afirma Reis (2007), a pluralidade de atores envolvidos nos processos de formulação das políticas migratórias se reflete na presença simultânea de tendências para o fechamento e do crescente reconhecimento dos direitos humanos dos imigrantes. Segundo a autora, analisando os casos francês e norte americano, “o estabelecimento de um consenso nessa área parece ainda muito distante da realidade, a julgar pela quantidade de vezes que a legislação sobre os imigrantes foi modificada ao longo dos últimos anos” (p.111).

Relacionadas a essas contradições internas, apresentam-se outras que se configuram para além da realidade específica de determinados países. Enquanto as primeiras são aqui entendidas como reflexo direto da diversidade de atores participando da formulação e execução das políticas migratórias nos contextos nacionais, estas últimas são percebidas como consequência das próprias dinâmicas do processo de globalização, e que, portanto, dizem respeito a aspectos estruturais do contexto atual.

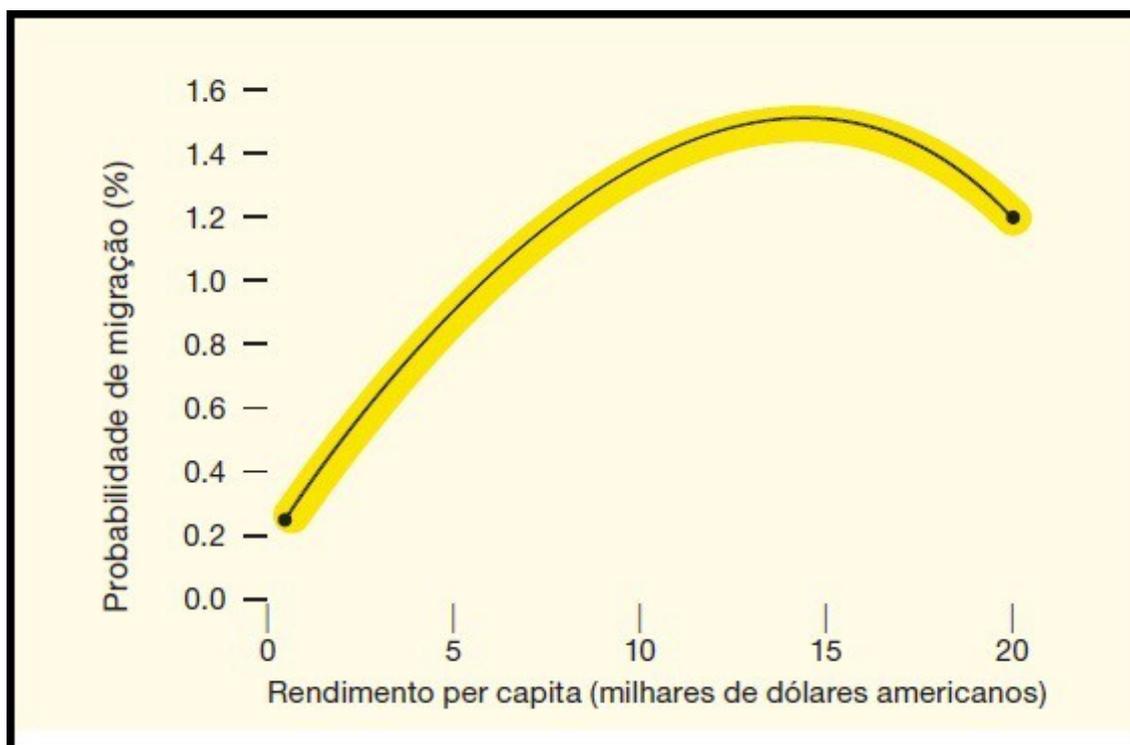
No cerne das contradições que chamo de estruturais está o pressuposto – que permeia de forma implícita ou mesmo explícita muitas das políticas migratórias hoje adotadas – de que a promoção da globalização econômica, e, conseqüentemente, das diversas dinâmicas nela imbricadas, não implica necessariamente na mobilidade internacional das pessoas envolvidas nesses processos, seja diretamente, como a migração laboral, ou indiretamente, como a migração por motivos de reunificação familiar.

Dessa forma, entendo que as principais contradições e, em consequência, também equívocos, relacionados às políticas migratórias elaboradas pelos países desenvolvidos são resultantes das ideias, quando consideradas isoladamente, de que tanto a) o desenvolvimento dos países de origem dos imigrantes quanto b) a intensificação do controle fronteiriço reduziriam consideravelmente os níveis de imigração hoje observados.

Em relação ao primeiro desses pontos, Massey *et al.* (2009) lembram que são raramente as pessoas mais pobres dos países em desenvolvimento que migram para os países ricos, o que vai de encontro aos pressupostos da teoria neoclássica, analisada anteriormente. “[...] Com maior frequência, os migrantes são pessoas de nível social intermediário de áreas que estão passando por mudança econômica e social” (p.23). De forma semelhante, como sublinhado no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2009:

As pessoas de países pobres são as que menos se mudam: por exemplo, o número de africanos que se mudou para a Europa é inferior a 1%. Com efeito, a história e as evidências atuais sugerem que o desenvolvimento e a migração andam de mãos dadas: a taxa mediana de emigração num país com desenvolvimento humano baixo é inferior a 4%, ao passo que em países com níveis elevados de desenvolvimento humano é superior a 8% (p.13).

No mesmo relatório, com dados de Meza e Pederzini (2006), temos o seguinte gráfico, que ilustra a probabilidade de emigração por nível de rendimento nos agregados familiares mexicanos:



Fonte: Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2009, p.25).

Ao relacionarmos a probabilidade de migração ao rendimento *per capita* nacional, observamos um gráfico em forma de parábola, onde o nível máximo de emigração corresponde a um nível intermediário de desenvolvimento; nos países muito pobres e nos muito ricos as taxas de emigração assemelham-se. É preciso considerar que “[...] a migração internacional é seletiva: apenas aqueles com o capital financeiro para cobrir os altos custos da mobilidade e o capital social para ligá-lo com oportunidades no exterior podem mover-se” (CASTLES; MILLER, 2009, p.56, tradução minha).

De forma geral, as migrações não são um simples subproduto do desenvolvimento – ou da ausência dele –, mas estão relacionadas de forma profunda com mudanças econômicas e sociais mais amplas dentro da lógica capitalista global. Portanto, os programas de desenvolvimento social e econômico empreendidos pelos países ricos na tentativa de refrear a curto prazo a saída de pessoas dos países pobres parece destinada ao fracasso. Mesmo que essa ajuda

seja importante para melhorar as condições de vida em alguns países, ela é contraprodutiva a respeito de seus próprios objetivos. Conforme De Haas:

À primeira vista, essas proposições soam louváveis e parecem fazer mais sentido do que políticas que exclusivamente baseiam-se em repressão. Contudo, a crença de que a ajuda externa e o comércio irão reduzir a migração é mais problemática do que parece. Antes de mais nada, isso reflete a implícita mas contestável suposição de que a migração é indesejada e, portanto, um *problema* – a *antítese* de desenvolvimento – que consequentemente pode e deve ser 'resolvido' (2006, p.5, tradução minha).

Essa compreensão das migrações não considera as formas altamente complexas nas quais os processos de desenvolvimento e as migrações estão relacionados. O argumento de que promover o desenvolvimento nos países de origem configura-se como uma forma efetiva para a redução das migrações assenta na suposição subjacente de que esses são processos inversamente proporcionais, sendo, como preconiza a teoria neoclássica, o subdesenvolvimento econômico, a pobreza e o desemprego as para as migrações.

Para De Haas (2006), a principal razão pela qual as políticas baseadas no desenvolvimento para refrear a migração são incapazes de conter os movimentos migratórios é que elas são baseadas em pressupostos equivocados a respeito do que chama de “*root causes*” das migrações, ou seja, os fatores que em última instância as determinam. Muitas vezes, é assumido que o desenvolvimento tem o efeito de reduzir a emigração, que tende a ser percebida como resultado da pobreza, crise ou miséria generalizada. “Entretanto”, lembra o autor, “o paradoxo é que os processos de desenvolvimento social e econômico no seu sentido mais amplo tendem a estar associados a níveis mais altos de mobilidade e maior migração, ao menos a curto e médio prazos” (p.22, tradução minha).

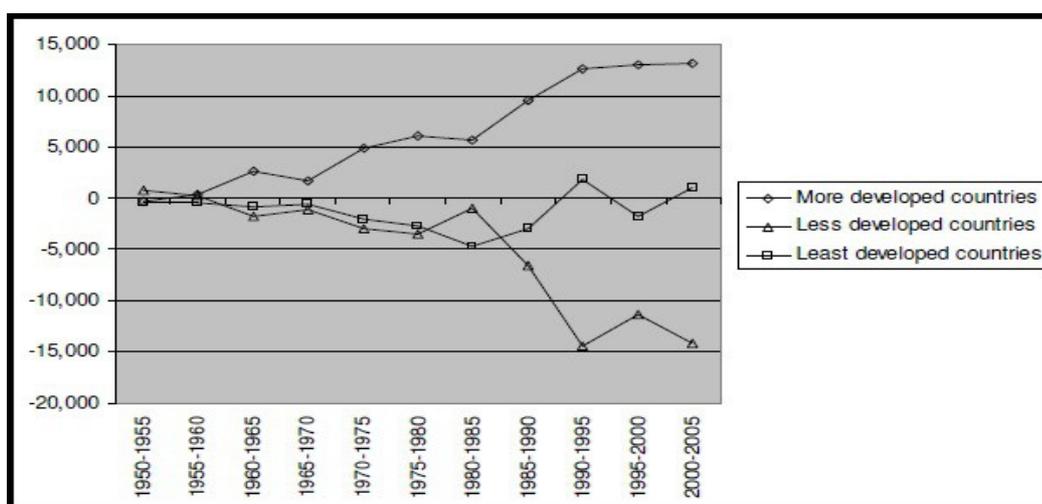
Considerar a migração como um processo seletivo auxilia a desmistificar a ideia de que quanto maior a pobreza de um determinado país, maior a tendência que sua população apresenta para migrar. O que se observa, na verdade, é que os mais pobres tendem a migrar menos do que aqueles que possuem mais recursos, uma vez que a migração internacional apresenta-se como um empreendimento relativamente caro e arriscado.

Castles e Miller (2009) percebem que emigrantes de países pobres da África e Ásia geralmente vêm de famílias cuja renda está acima da média local, já que precisam de recursos suficientes para financiar sua mobilidade. Aqueles muito pobres apenas migram quando forçados por conflitos ou desastres ambientais, o que ocorre principalmente em direção a países vizinhos. Conforme os autores, os migrantes vêm de áreas já “capturadas” pelos processos de transformação econômica e social. “Onde as pessoas têm recursos e capacidade de escolhas, elas são provavelmente bastante móveis, como pode ser constatado no caso das migrações de profissionais altamente qualificados entre os países desenvolvidos” (p.75).

O desenvolvimento, portanto, atua fornecendo os recursos necessários para que tais movimentos possam se efetivar. Como afirma De Haas (2006):

Os migrantes internacionais geralmente não vêm das comunidades mais carentes e isoladas dentro dos países, nem das famílias mais necessitadas dentro das comunidades. Os migrantes laborais geralmente não estão fugindo da miséria, mas se movem deliberadamente na expectativa de encontrar melhores ou mais estáveis condições de vida, assim como para melhorar seu status social e econômico. Além disso, para migrar, as pessoas necessitam tanto dos recursos humanos, financeiros e sociais quanto das aspirações para tanto (pp. 22-23, tradução minha).

Nesse contexto, o gráfico a seguir apresenta a emigração líquida, em milhares, por nível de desenvolvimento, entre os anos de 1950 e 2005:



Fonte: PNUD, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais.

Como se pode observar, os países com níveis maiores de desenvolvimento apresentam também números maiores de emigração quando comparados com países pouco desenvolvidos, que exibem emigração levemente negativa ou ocasionalmente positiva, ou com os países menos desenvolvidos, que possuem emigração líquida significativamente negativa.

A esse respeito, é interessante a análise de Schiff (1994) acerca dos recursos necessários para migrar, em que o autor destacou a relevância de fatores como uma economia abundante em trabalho, a liberalização econômica, a ajuda externa e as remessas; tais variáveis possuem a capacidade de aumentar a renda do trabalho e, em consequência, também melhorar as condições para os trabalhadores cobrirem os custos da migração, fazendo com que as migrações a partir dos países em desenvolvimento para aqueles desenvolvidos tenda a aumentar. Além disso, os processos de desenvolvimento, como observados nos séculos XIX e XX na Europa, América do Norte e leste asiático, não apenas facilitam a migração, mas mostram-se determinantes para a transferência de pessoas das áreas rurais para as urbanas, sendo a migração internacional, muitas vezes, precedida e facilitada por esse fenômeno de migração interna.

Quanto às aspirações para migrar, é importante observar o papel desempenhado pela privação relativa, que constitui-se enquanto fator causal decisivo para as migrações internacionais. Conforme destacado por Massey *et al.* (2009), o fenômeno da privação relativa é apresentado pela corrente teórica da nova economia da migração, a qual entende que a renda não é um bem homogêneo – como defendido pelos neoclássicos –, ou seja, um determinado aumento desse fator não pode ser considerado independentemente das condições locais onde uma pessoa ou família está inserida, isto é, de sua posição na distribuição de renda local.

Os teóricos da nova economia argumentam que as famílias enviam trabalhadores para o exterior não apenas para melhorar suas rendas em termos absolutos, mas também para aumentá-las relativamente a outras famílias, e, assim, reduzir sua privação relativa comparada a determinados grupos de referência (p.26, tradução minha).

Se o crescimento econômico – seja resultante da ajuda externa, comércio ou remessas – é acompanhado pelo aumento da desigualdade de renda, o fenômeno da privação relativa pode aumentar os incentivos das pessoas para migrar internacionalmente mesmo que a renda em termos absolutos tenha aumentado. Quando as famílias localizadas na parte intermediária da hierarquia de distribuição de renda veem outras famílias aumentar significativamente suas rendas através das migrações, sentem-se relativamente privadas, o que faz com que algumas decidam enviar determinados membros para o exterior. Esse processo pode exacerbar a desigualdade de renda e o sentimento de privação entre os não-migrantes, induzindo ainda mais famílias a migrar.

Assim, segundo Nyberg-Sørensen *et al.* (2002), “a redução da pobreza não é por si mesma uma estratégia de redução das migrações” (p.35, tradução minha). A diminuição da pobreza e algum grau de desenvolvimento na forma de melhoria de rendimentos, educação e acesso à informação não apenas permitem como também motivam mais pessoas a migrarem para o exterior:

Portanto, quanto mais as aspirações crescem em relação às oportunidades de subsistência nos países e regiões de envio de migrantes, o desenvolvimento social e econômico tende a coincidir com a emigração continuada. Isso aponta para a importância fundamental de aplicar um conceito mais amplo de desenvolvimento na conceitualização da migração. Isso vai além do foco estreito sobre os indicadores de renda e integra as dimensões mutuamente relacionadas do desenvolvimento econômico e social. Não apenas o aumento da riqueza, mas também da educação, infraestrutura, segurança, acesso à mídia e outras fontes de informação tendem a estimular a migração porque aumentam tanto as aspirações quanto as capacidades reais das pessoas para migrar (DE HAAS, 2006, pp. 24-25, tradução minha).

Dessa forma, é preciso reconhecer que a relação entre migração e desenvolvimento é demasiado complexa para rápidas generalizações. Em um primeiro momento, a curto prazo, é provável que os processos de desenvolvimento promovam as migrações internacionais, sobretudo devido ao crescimento populacional, à diminuição do número de empregos no campo e à queda nos salários médios. A longo prazo, porém, segundo Nayar (1994), o desenvolvimento

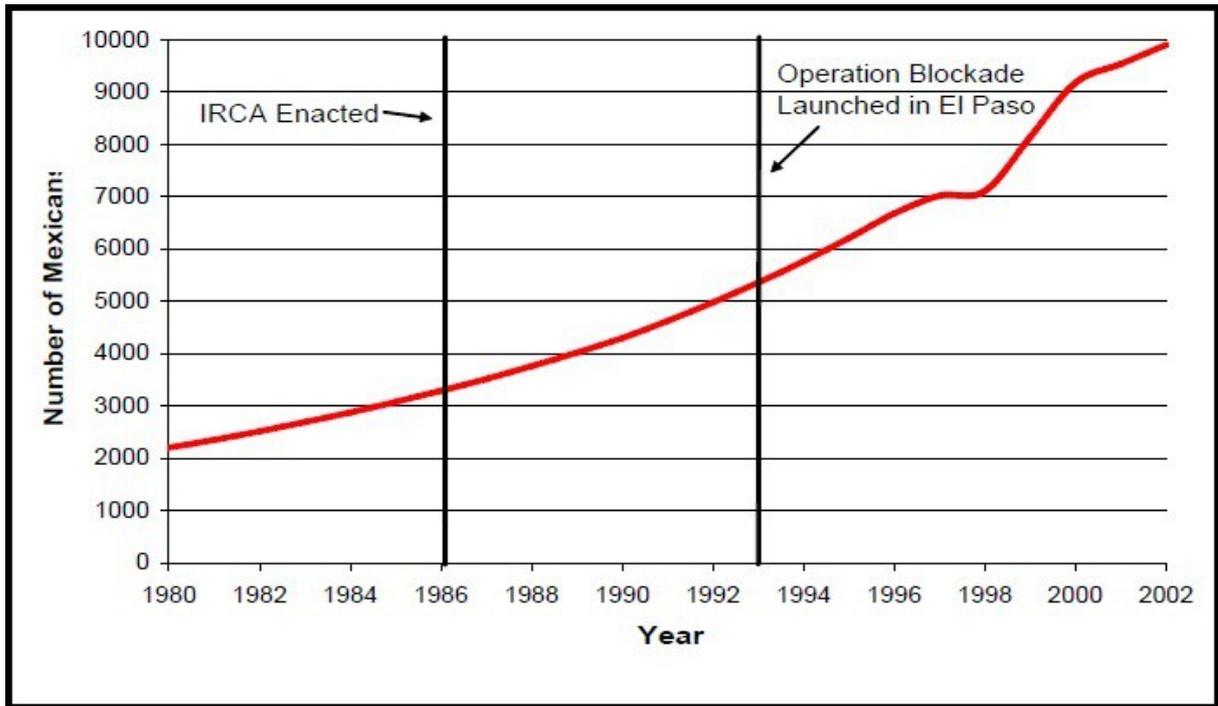
pode conduzir à “ transição migratória”, cuja emigração declina e é substituída por uma relação mais equilibrada entre imigração e emigração. Conforme a industrialização ocorre, a necessidade de determinados trabalhadores aumenta, assim como seus salários, reduzindo, então, as taxas de emigração.

O segundo aspecto contraditório das políticas migratórias que recebe destaque neste capítulo refere-se à postura assumida por diferentes Estados de intensificar o controle territorial nas suas fronteiras ao mesmo tempo em que buscam crescente participação nos processos econômicos globais³¹. Sassen (2003) percebe em tais políticas dos países do “norte global” que a restritividade aumentada entra em conflito direto com a captação de muitas economias em desenvolvimento pelas dinâmicas capitalistas, as quais levam à fragilização dessas economias, criando um cenário favorável aos fluxos emigratórios.

Segundo De Haas (2006), as políticas migratórias de controle fronteiriço, quando isoladas de outras ferramentas de gerenciamento dos fluxos migratórios – como, por exemplo, a reformulação dos critérios de admissão dos estrangeiros ou o desenvolvimento de programas específicos que maximizem os benefícios da imigração para as sociedades de acolhimento e para os imigrantes – ou quando recebendo o protagonismo na agenda dos formuladores políticos em detrimento destas outras alternativas, são essencialmente destinadas ao fracasso porque ignoram a raiz dos processos migratórios. Incapazes de abarcar os aspectos causais das migrações, essas políticas mostram-se não só ineficientes como também geram resultados contraprodutivos.

Nesse sentido, veja-se o gráfico a seguir, referente ao total de imigrantes mexicanos nos Estados Unidos (em milhares) antes e depois de operações de controle fronteiriço:

³¹ A base para a análise aqui desenvolvida é fornecida por diferentes trabalhos em torno das correntes migratórias envolvendo México e Estados Unidos.



Fonte: Mexican Migration Project. Disponível em <<http://mmp.opr.princeton.edu/>>.

Mesmo após a entrada em vigor do IRCA (Immigration Reform and Control Act), em 1986 – que tinha por objetivo central reduzir a imigração ilegal, sobretudo através de sanções a empregadores que contratassem imigrantes indocumentados e de um programa de anistia bastante abrangente –, e da “Operação Bloqueio” – cuja proposta era conter a travessia de imigrantes ilegais na cidade de El Paso³² – percebe-se que a população mexicana no país continua a crescer de forma inalterada.

Sassen, ao analisar a ineficiência das políticas migratórias norte-americanas no controle da fronteira com o México, traz os seguintes dados:

Após 15 anos de militarização intensificada da fronteira, nós temos a maior alta de todos os tempos na população imigrante não-autorizada estimada (cerca de 12 milhões). [...] Backfire at the Border [MASSEY, 2005] encontra um forte aumento nos custos por detenção e taxas de detenção decrescentes. Antes de 1992, o custo de realizar uma prisão junto da fronteira dos EUA com o México era de \$300; em 2002, o custo tinha crescido 467%, para \$1.700 e a probabilidade de apreensão caiu para a

³² A mesma estratégia foi estendida para San Diego em 1994, na operação conhecida como “Gatekeeper”.

menor em 40 anos, apesar do aumento massivo nos gastos com o controle fronteiriço” (2006b, tradução minha)³³.

Outros dados são trazidos por Massey em *When Less is More: Border Enforcement and Undocumented Migration* (2007), cujo autor mostra que, de 1986 a 2002, o orçamento da patrulha fronteiriça aumentou 10 vezes, o número de horas gastas patrulhando a fronteira cresceu 8 vezes e o número de agentes envolvidos nesses processos triplicou. Sobre os resultados obtidos, nos diz que:

Em essência, os Estados Unidos militarizaram a fronteira com seu vizinho mais próximo, seu segundo maior parceiro comercial e uma nação com a qual estavam envolvidos no processo de integração econômica em curso. Em vez de diminuir o fluxo de imigrantes em direção aos Estados Unidos, entretanto, esta política de promover a integração enquanto insistindo na separação produziu um conjunto de consequências não pretendidas e muito negativas (p.3, tradução minha).

Assim, em vez de refrear a imigração, muitas vezes as políticas restritivas acabam por trazer resultados altamente prejudiciais, tanto para os governos de recepção e a população desses países quanto para os imigrantes. Tais políticas trazem custos muito altos para os Estados, e, naturalmente, esses prejuízos se dissipam pelos contribuintes, que veem seus impostos serem aplicados em políticas com resultados semelhantes a se “enxugar gelo”. Os imigrantes, por sua vez, veem sobretudo seus direitos serem ignorados em procedimentos de inspeção constrangedores, longas filas de espera para verificação de documentos – em alguns casos, há mesmo detenção nesse período, como analisam Malloch e Stanley (2005).

De acordo com Durand e Massey (2006) sobre as migrações entre México e Estados Unidos:

A tentativa de tornar a fronteira impermeável aos trabalhadores mexicanos enquanto deixando-a aberta ao movimento de bens, capital, informação, *commodities* e serviços revelou-se pior de que um fracasso; ela tem alcançado resultados contraproduativos em praticamente todas as instâncias (p.12, tradução minha).

33 Disponível em <<http://borderbattles.ssrc.org/Sassen/>>.

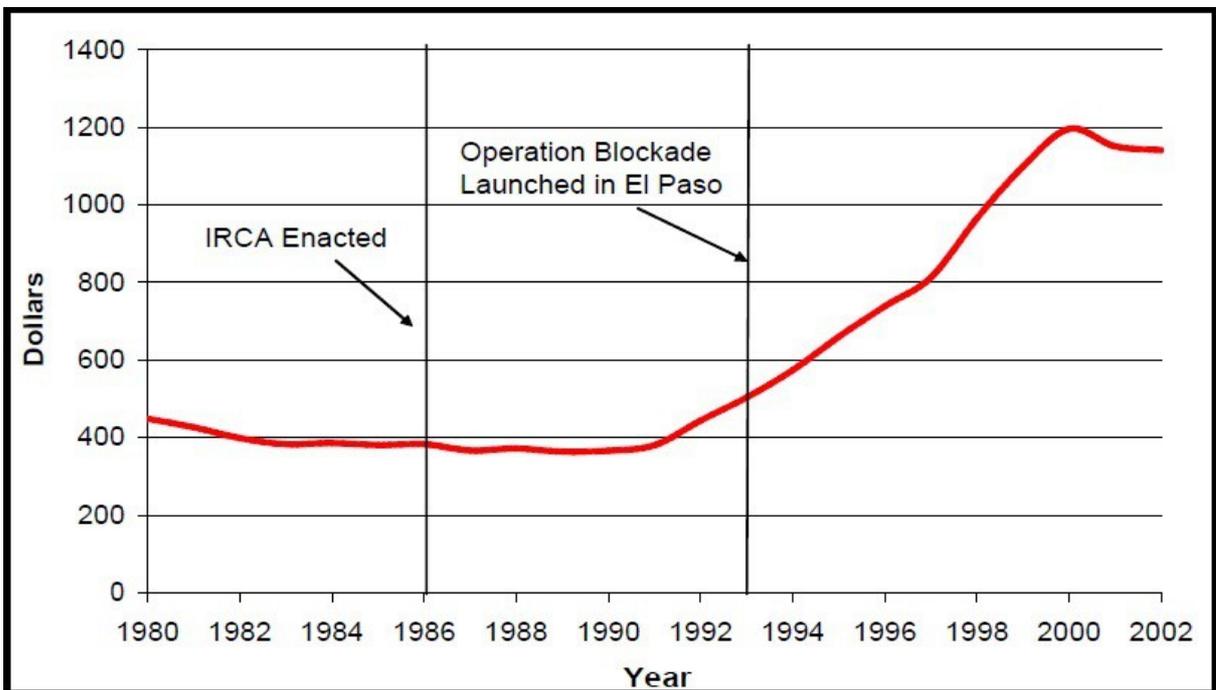
Como principais resultados contraditórios das políticas restritivas, destaco o estímulo à migração indocumentada, o impedimento do fluxo natural das migrações circulares e o aumento do número de mortes na travessia das fronteiras. Além disso, ressalta De Haas (2006), os discursos públicos anti-imigração que geralmente são usados para legitimar essas políticas “[...] contribuem para a marginalização dos imigrantes e incentivam a xenofobia, com consequências potencialmente prejudiciais para a coesão social” (p.30, tradução minha).

A migração ilegal³⁴, que, segundo estimativas da GCIM (2005), representa a maior parte das migrações que se estabelecem entre países pobres e ricos, envolve entre 2,5 e 4 milhões de pessoas anualmente em todo o mundo, correspondendo a aproximadamente 10% do total de imigrantes no continente europeu. Apenas nos Estados Unidos estima-se que vivam cerca de 10 milhões de imigrantes em situação irregular.

Em se tratando dos ilegais, como enfatizam Massey *et al.* em *Backfire at the Border* (2005) – sobre o caso da fronteira dos Estados Unidos com o México – são os custos relativamente elevados cobrados a esses migrantes pelos “coyotes” ou atravessadores para entrar no território norte-americano que muitas vezes impedem a livre saída dos imigrantes quando as condições econômicas no país de destino já não se mostram tão atraentes. Quando o controle fronteiro entre esses países é intensificado, uma consequência imediata é que os serviços de travessia fiquem mais caros, fazendo com que aqueles que entram nos EUA ilegalmente acabem tendo de permanecer por mais tempo do que eles próprios gostariam, já que precisam compensar os custos da entrada.

Esse processo pode ser observado no gráfico abaixo:

34 O relatório da GCIM de 2005 chama a atenção para as controvérsias em torno da adequação dos conceitos de “ilegal” e “irregular”, onde defende o pressuposto de que um indivíduo não pode ser “irregular” ou “ilegal”, e sim estar em “situação irregular ou ilegal”. Conforme o documento, incluem-se nessa situação “os migrantes que entram ou ficam em um país sem autorização, aqueles que entram clandestinamente ou são traficados através de uma fronteira internacional, os requerentes de asilo indeferidos que não obedecem às ordens de deportação e pessoas que fogem aos controles de imigração através do esquema de ‘casamentos brancos’”. Essas diferentes formas de migração irregular aparecem frequentemente agrupadas sob a designação alternativa de migração não autorizada, não documentada ou ilegal” (p.31).



Fonte: Mexican Migration Project. Disponível em <<http://mmp.opr.princeton.edu/>>.

Percebe-se, portanto, um aumento constante do valor (em dólares) para se contratar um “coyote” nos sete anos seguintes à “Operação Bloqueio”. Na verdade, esse aumento já podia ser observado a partir de 1991, consequência essa do *Immigration Act* de 1990, em que 1.000 novos oficiais da patrulha fronteira foram contratados.

Diretamente relacionados a essa questão estão os obstáculos que o incremento dos mecanismos de controle fronteira colocam para as migrações circulares. Como, em decorrência disso, as possibilidades de retorno dos migrantes mostram-se cada vez mais remotas, muitos optam por continuar na sociedade de destino em vez de, mais tarde, novamente empreenderem a migração; no caso específico dos migrantes com status regular, permanecer na sociedade de destino após o visto expirar tem se mostrado uma prática bastante comum, lembra Mármora (2004).

De acordo com a análise que Durand e Massey (2006) realizam das migrações a partir do México para os Estados Unidos, “uma indicação concreta de que os migrantes estão dispostos a retornar é o fato de deixarem para trás suas

famílias” (p.6, tradução minha). Historicamente, os imigrantes mexicanos, sobretudo aqueles indocumentados, são homens jovens que deixam suas esposas e filhos no país de origem, apenas optando pela migração de seus dependentes quando sua própria migração tornou-se bastante longa ou então permanente.

Riosmena (2006) mostra que, até o ano de 1992, a probabilidade de retorno para uma primeira viagem de um imigrante mexicano indocumentado para os EUA estava entre 60% e 70%. Contudo, após sucessivas operações de controle fronteiriço em 1993, essa probabilidade caiu expressivamente, ficando em torno de 45% em 1996.

Reyes (2006), em *U.S. Immigration Policy and the Duration of Undocumented Trips*, mesmo usando uma metodologia completamente diferente, obteve resultados semelhantes. A autora mostra que a queda brusca nas possibilidades de retorno – decorrentes da maior vigilância na fronteira – tem aumentado substancialmente a duração das viagens e a taxa de crescimento da população mexicana nos Estados Unidos.

Outra problemática presente nesse cenário refere-se ao fato de muitos imigrantes não autorizados estarem sendo jogados em situações de emprego cada vez mais informais e precárias, isolando-os de forma crescente da sociedade de recepção. Essa questão, analisada em maior detalhe no capítulo seguinte, acaba por expor o caráter emergencial dos programas de regularização³⁵ daqueles que entram ilegalmente em um determinado país. Como não conseguem impedir de forma efetiva a entrada de imigrantes “indesejados”, os Estados têm de recorrer de forma paliativa a tais programas com o intuito de aumentar a receita de impostos, combater a economia informal e melhor integrar a população imigrante³⁶. Contudo,

35 Levinson (2005) destaca duas categorias principais de programas de regularização: programas *de facto* ou “one-shot”. No primeiro caso, a residência permanente dos imigrantes é garantida após viverem em um país por determinado período, sendo implementado, portanto, de forma contínua. Como exemplo, a autora traz o caso do Reino Unido, onde o imigrante com status irregular deve provar que reside no país há, no mínimo, quatorze anos ininterruptos. Os programas “one-shot”, por sua vez, têm como alvo um número determinado de imigrantes com características específicas de residência e trabalho.

36 Além disso, acrescenta Mármora (2004), “o objetivo de controle e reconhecimento das características da imigração ilegal subjaz em quase todos os programas deste tipo. Nessa perspectiva, se busca conhecer o tamanho, a composição, a distribuição, o crescimento e a mobilidade do imigrante ilegal para poder desenvolver políticas adequadas sobre o fenômeno” (pp. 339-340, tradução minha).

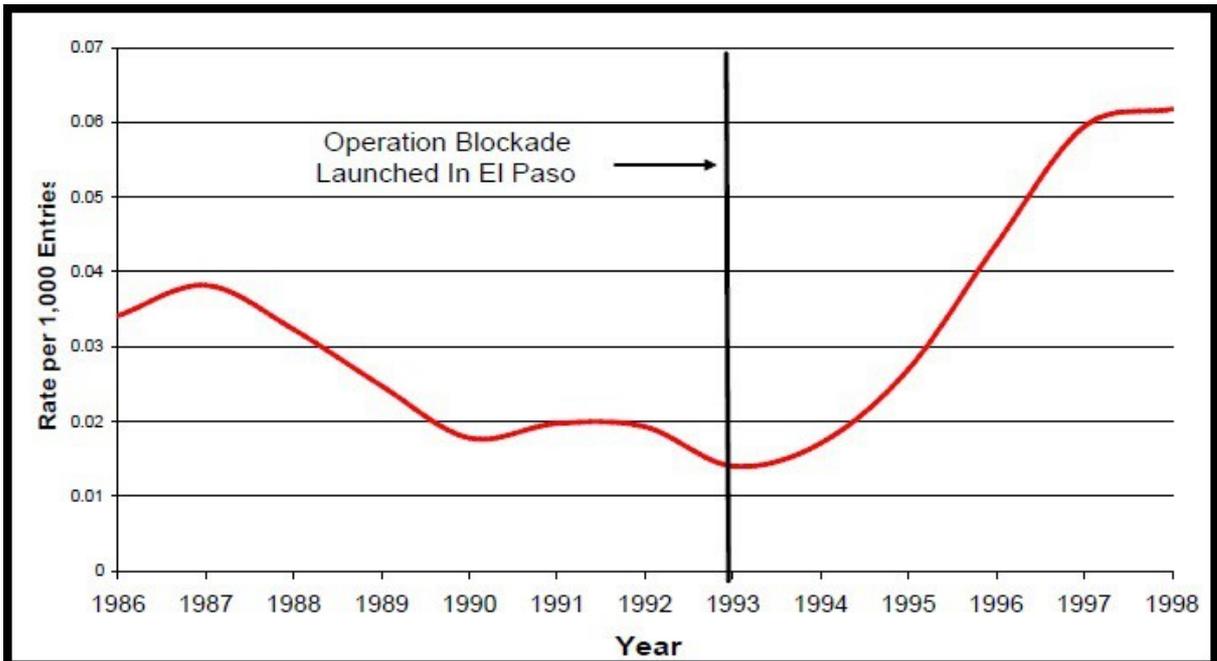
para os detratores dessas medidas, a regularização recompensa a ilegalidade e estimula mais migrações desse tipo no futuro.

Embora tais programas, quando usados em consonância com outras ferramentas de gerenciamento das migrações, possam se mostrar bastante úteis, uma vez que, além dos motivos acima destacados, podem também apresentar-se como alternativas à deportação em massa ou o completo fechamento das fronteiras, é preciso reconhecer que possuem limitações bastante claras. Dessa forma:

Os programas de regularização temporária não fornecem soluções de longo-prazo para as necessidades de certos setores da economia, para a exploração dos trabalhadores migrantes ou para a migração não autorizada. Programas fornecendo um caminho para a residência permanente serão sempre criticados por recompensarem aqueles que infringem a lei, e podem sofrer com a carência de infraestrutura administrativa e publicidade pequena ou equivocada (LEVINSON, 2005, tradução minha).

Assim, lembra Mármora (2004), os programas de “anistia”, para serem mais efetivos, devem partir do fato de que na migração irregular estão envolvidos também os países e sociedades de origem, de um lado, e, de outro, diferentes setores da sociedade receptora, como visto no capítulo anterior. Outra consequência negativa das políticas migratórias eminentemente restritivas diz respeito ao aumento do número de mortes daqueles que tentam cruzar ilegalmente as fronteiras.

A figura abaixo indica as taxas de mortes por asfixia, afogamento, exaustão pelo calor e outras causas desconhecidas ao longo da fronteira dos Estados Unidos com o México entre os anos de 1986 e 1998:



Fonte: Mexican Migration Project. Disponível em <<http://mmp.opr.princeton.edu/>>.

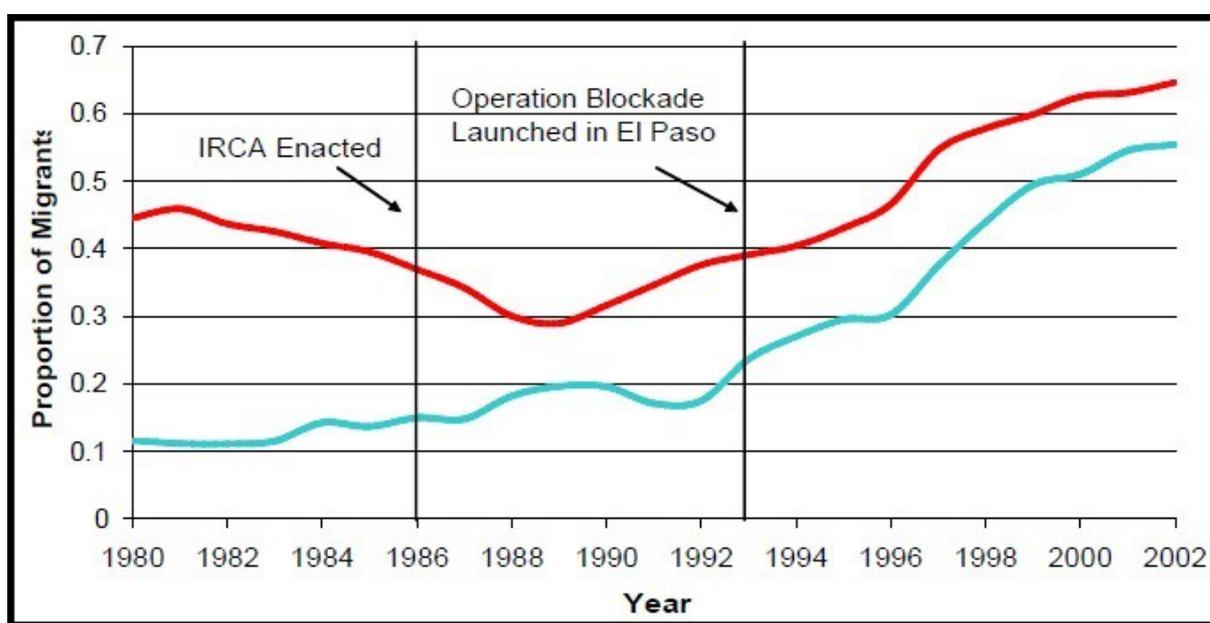
Pode-se observar que a taxa de mortes para cada 1.000 pessoas que tentam atravessar a fronteira triplicou em 5 anos (1992 a 1997), com crescimento significativo desse número após a “Operação Bloqueio”, em 1993.

Em números absolutos, Castles, em *Why Migration Policies Fail* (2005) afirma que as mortes passaram de 23 em 1994 para 499 em 2000, sendo desidratação, hipotermia e insolação (no deserto do Arizona), ou afogamento (no All-American Canal – o maior canal de irrigação do mundo e um marco fundamental da fronteira dos Estados Unidos com o México) suas principais causas³⁷.

Um aspecto fundamental para a compreensão dessas mortes refere-se à escolha dos migrantes por regiões de travessia cada vez mais arriscadas. No momento em que a vigilância na fronteira aumenta, o efeito mais imediato, diz

³⁷ A disposição de um migrante para suportar os riscos da viagem é um importante aspecto envolvendo a decisão de migrar. Orrenius (2006) afirma que assumir esses riscos está relacionado a fatores como a idade, a educação e o tamanho da família do migrante. Além disso, deve-se também levar em consideração a experiência migratória (e possíveis detenções durante a travessia) que o migrante possa ter. “Em geral, migrantes mais jovens e com menor nível educacional estão mais dispostos a enfrentar os riscos, enquanto indivíduos mais velhos e com maior grau de instrução formal estão menos dispostos – seja porque eles têm acesso à melhor informação ou porque eles têm 'mais a perder'. Ser casado e ter filhos também diminui a tolerância ao risco, já que um possível acidente ou mesmo morte pode deixar a família destituída” (p.287, tradução minha).

Massey (2007), é transformar a geografia das travessias. Enquanto na década de 1980 San Diego e El Paso apareciam como os principais pontos de entrada dos imigrantes ilegais mexicanos nos Estados Unidos, após 1993, com a “Operação Bloqueio”, os migrantes passaram a optar por novos caminhos, mais remotos e perigosos. Em vermelho, tem-se a proporção de migrantes indo para novos pontos de travessia (aqueles diferentes de San Diego e El Paso) e, em azul, novos destinos (que não Califórnia, Texas ou Illinois):



Fonte: Mexican Migration Project. Disponível em <<http://mmp.opr.princeton.edu/>>.

Observa-se que, em 1989, apenas um terço dos migrantes indocumentados cruzavam a fronteira fora dos dois principais destinos. Contudo, em 2002, essa relação praticamente inverteu-se, San Diego e El Paso passaram então a representar aproximadamente 35% das regiões de travessia (os demais pontos cerca de 65%), isto é, os migrantes foram desviados dos pontos tradicionais – eles não deixaram de migrar, mas optaram empreender a migração por novos caminhos.

Além disso, antes de 1993 menos de 20% de todos os migrantes indocumentados foram para estados que não os três destinos tradicionais

(Califórnia, Texas e Illinois), mas, em 2002, cerca de 55% optaram por um novo estado de destino³⁸.

A reorientação que os fluxos de migrantes assumem diante das barreiras erigidas nas fronteiras traz novamente à tona a problemática da ineficiência apresentada pelas políticas migratórias diante da complexidade das migrações na era globalizada. Somado aos diferentes resultados contraprodutivos observados quando essas políticas focam exclusivamente o controle fronteiriço, tem-se o fato de que mesmo nessas condições as pessoas não deixam de migrar, mas encontram novas formas e mecanismos para migrarem internacionalmente. As forças que atuam expulsando os migrantes de sua terra natal têm hoje um papel mais importante do que aquelas que os atraem às sociedades de destino, portanto, mesmo que os obstáculos para migrar sejam cada vez maiores, isso não impedirá que a mobilidade internacional continue ou venha mesmo a se intensificar³⁹.

Assim, no caso da fronteira dos Estados Unidos com o México enfatizado neste capítulo, Sassen (2006b) observa que ela “une tanto quanto divide, ou até mais, assim entrando em tensão explícita com os objetivos das políticas migratórias norte-americanas.” (p.3, tradução minha). Há, para a autora, um forte contraste, e mesmo contradição, entre o projeto de militarizar a fronteira e a realidade efetiva da zona fronteiriça. Em 2004, último ano com dados abrangentes sobre as variáveis que seguem, entraram nos Estados Unidos a partir do México 175 mil imigrantes ilegais, 3.8 milhões que visitaram o país por lazer, 433 mil por razões de negócios e comércio, 118 mil trabalhadores temporários e seus dependentes, 25 mil por motivo de transferências intracompanhias, 21 mil estudantes e dependentes, 8.4 mil participantes de intercâmbio e 6.2 mil comerciantes e investidores.

38 Orrenius (2006) destaca outras variáveis afetando a decisão dos migrantes sobre onde cruzar a fronteira entre os dois países. Além da intensidade do controle sobre a fronteira, enfatiza que a escolha pelo ponto de travessia depende principalmente do destino definitivo pretendido pelo migrante e dos custos envolvidos com a migração, aspectos esses que, por sua vez, estão relacionados a experiências migratórias anteriores e à estrutura geográfica da(s) rede(s) de migrantes com a(s) qual(is) possa estar conectado. Ainda, deve-se considerar as condições econômicas dos locais de destino.

39 Associada a isso aparece outra questão que tem ganhado relevância nos últimos anos: a necessidade que os países desenvolvidos apresentam de trabalhadores pouco qualificados. Esse tema é tratado no quarto capítulo.

Por outro lado, 1 milhão de norte-americanos vivem no México, 19 milhões viajam para lá a cada ano como turistas, o investimento estrangeiro direto no México alcança 62 bilhões de dólares anualmente e o comércio com o México cresceu 8 vezes de 1986 até então⁴⁰. “Mais difícil de medir, mas ainda muito real, são as múltiplas redes transnacionais conectando pessoas nos dois lados da fronteira, que vai além da travessia física das fronteiras” (SASSEN, 2006b, p.3, tradução minha).

Essa e outras contradições analisadas neste capítulo trazem à tona a questão do gerenciamento dos fluxos migratórios em tempos de globalização, ou seja, permitem problematizar as configurações assumidas pelas políticas migratórias na atualidade e fornecem indícios de novos caminhos a ser ou não seguidos em seu estabelecimento e execução.

A evidência de inúmeros resultados contraprodutivos que seguem a restituidade crescente nas fronteiras dos países de acolhimento exige que políticas alternativas sejam consideradas no intuito de melhor administrar as migrações internacionais e, portanto, também melhor explorar as positivities e potencialidades que esses fluxos podem trazer para todos aqueles deles participantes ou por eles impactados.

40 Disponível em <<http://borderbattles.ssrc.org/Sassen/>>.

4 CONTROLE OU GESTÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS? POTENCIALIDADES E DESAFIOS

A problematização dos impactos positivos das migrações internacionais implica entrar em um terreno movediço, que depende fundamentalmente do ponto de vista e interesses de grupos específicos, tais como das ONGs em defesa dos direitos humanos, das empresas interessadas na mão de obra imigrante e da opinião pública dos países de destino. Além disso, favorecendo o surgimento e a consolidação dessas visões parciais sobre a temática, acrescenta-se as variáveis da ausência ou pouca confiabilidade das informações disponíveis. Como alertam Durand e Massey (2006), “na ausência de dados válidos, confiáveis e relevantes, pode-se fazer praticamente qualquer afirmação sobre as causas, características e consequências da imigração [...]” (p.1, tradução minha).

Nesse sentido, a responsabilidade também recai sobre o Estado. Segundo Freeman (1995):

A barreira mais direta à informação sobre a imigração é a escassez e ambiguidade dos dados oficiais. Os próprios governos, muitas vezes, dispõem dos dados mais especulativos sobre os ingressos, sejam legais ou ilegais, sua composição, ou seus efeitos na sociedade e economia (p.4, tradução minha).

Entretanto, alerta o autor, existe um problema mais sério, que diz respeito às dinâmicas inerentes aos fluxos migratórios. A “ilusão temporal” característica desses processos provoca distorções acerca de suas características e consequências, uma vez que “os efeitos das migrações tendem a ser retardados, os benefícios a curto prazo superestimados e os custos a longo prazo negados ou negligenciados, apresentando-se de forma nítida apenas mais adiante” (p.4, tradução minha). Processos já explorados nos capítulos anteriores, tais como a tendência dos fluxos migratórios começarem pequenos e se desenvolverem com o tempo – em virtude, sobretudo, das redes de migrantes – e de as migrações temporárias muitas vezes virem a se transformar em estabelecimento definitivo – sendo aqui as políticas

restritivas as principais responsáveis – são exemplos de como essas ilusões se estruturam⁴¹.

Contudo, a despeito da complexidade, também entendo esta análise como de importância decisiva, na medida em que, sendo tais fluxos uma tendência crescente e inevitável nas condições de globalização, compreender suas positivities para diferentes setores da sociedade de destino e origem e para os migrantes envolvidos vai de encontro aos discursos preconceituosos que permeiam esse contexto.

Elucidar tais aspectos, então, permite iluminar um panorama marcado por visões pessimistas, no qual a xenofobia encontra terreno fértil. Destacar as positivities dos contatos interculturais através das migrações internacionais contribui para que novos olhares sejam lançados sobre tais contatos, nos quais estes deixem de ser percebidos apenas em termos de perdas, de ameaças às identidades culturais, e passem a ser, também, reconhecidos como processos de enriquecimento cultural mútuo.

Partindo dessa ótica, abrem-se possibilidades para se pensar a emergência de novas formas de cidadania. Mesmo reconhecendo que as fronteiras do Estado-Nação permanecem variáveis centrais na geopolítica, entendo que agora esse regime coexiste com novas dinâmicas, como a de concessão de direitos aos indivíduos independentemente dos critérios de pertencimento a um determinado Estado. É aí que assenta a discussão entre os direitos dos cidadãos *versus* direitos do homem, isto é, a problemática da expansão da cidadania para âmbitos transnacionais, desvinculados da cidadania tradicional “monopolizada” pelo Estado. Como observa Peralva (2008), os atuais movimentos migratórios sugerem a emergência de novas formas de cidadania “[...] que tendem a ampliar o espectro dos direitos sociais e políticos atualmente em vigor através da disjunção parcial das relações entre cidadania e identidade nacional” (p.41).

41 Como adverte o relatório do PNUD de 2009 a respeito da importância de se considerar a dimensão temporal dos impactos das migrações, “[...] a migração tem custos iniciais elevados e os benefícios poderão levar algum tempo a surgir. Por exemplo, as recompensas no mercado do trabalho tendem a melhorar significativamente com o tempo à medida que se apreende e reconhece as especificidades de qualificação de cada país. Uma decisão de um migrante de regressar poderá significar uma complicação acrescida, afetando o período em que os impactos deveriam ser medidos” (p.12).

Ainda que esse seja um processo que escapa do controle estatal, cuja dinâmica emergente configura-se para além das capacidades de seu aparato burocrático enquanto organismo isoladamente considerado, os Estados são ao mesmo tempo fundamentais na sua estruturação, uma vez que é através de suas políticas que o cenário mais amplo cujo exercício dos direitos dos migrantes é moldado e, em última análise, materializa-se.

Dessa forma, a gestão migratória – entendida aqui como um processo de gerenciamento das migrações em que os Estados, juntamente com organizações internacionais, sociedade civil e atores privados, desenvolvem diferentes políticas, leis e estruturas administrativas no intuito de melhor aproveitar o potencial cultural, econômico e político das migrações internacionais – apresenta-se como uma questão central para o desenvolvimento de novas formas de cidadania.

A incapacidade das políticas migratórias caracterizadas pela vigilância e controle nas fronteiras de captar as potencialidades que as migrações representam para o que Vertovec (2007) chama de relação “win-win-win” torna-se evidente, ou seja, as políticas com esse foco não contribuem para um cenário no qual imigrantes, sociedade receptora e sociedade de origem podem sair simultaneamente beneficiados.

Um exemplo desta possibilidade de benefícios mútuos é trazido por Ruhs (2005) através da análise das políticas migratórias que estimulam as migrações temporárias, as quais são concebidas normalmente em torno da seguinte tríade de benefícios:

[os programas de migração temporária] podem ajudar os países de acolhimento a gerir a demanda por mão de obra imigrante; ajudar os imigrantes a obter melhor acesso aos mercados de trabalho legais em países com altas rendas e ajudar os países de envio em seus esforços para maximizar os benefícios para o desenvolvimento a partir das emigrações (p.20, tradução minha)⁴².

42 Assim, de forma geral, políticas com esse objetivo podem alcançar importantes resultados, como também observa Hugo (2005): “A migração para a Austrália não é a resposta para remediar os baixos níveis de desenvolvimento nas nações de origem, mas pode contribuir para alguma melhora na situação dessas áreas. [...] É provável que as contribuições para esses contextos sejam lentas e graduais em vez de massivas e dramáticas, contudo, cenários “win-win-win” podem ser formulados na busca pelo aumento do bem-estar dos imigrantes e suas famílias, para servir as necessidades do mercado de trabalho australiano e ter um efeito de desenvolvimento líquido positivo nos países de origem” (p.212, tradução minha).

Vertovec, porém, em *Circular Migration: the Way Forward in Global Policy?* (2007) – tendo por base também as políticas de migração circular – alerta, em um tom de sobriedade, a respeito da dificuldade de se alcançar ganhos ao mesmo tempo nesses diferentes âmbitos, em que “os 'wins' do cenário 'win-win-win' podem não ser tão mútuos quanto imaginado” (p.7). Nesse sentido, assim como o autor, entendo que uma relação mutuamente benéfica nesse campo mostra-se bastante problemática, dada a multiplicidade de interesses em jogo.

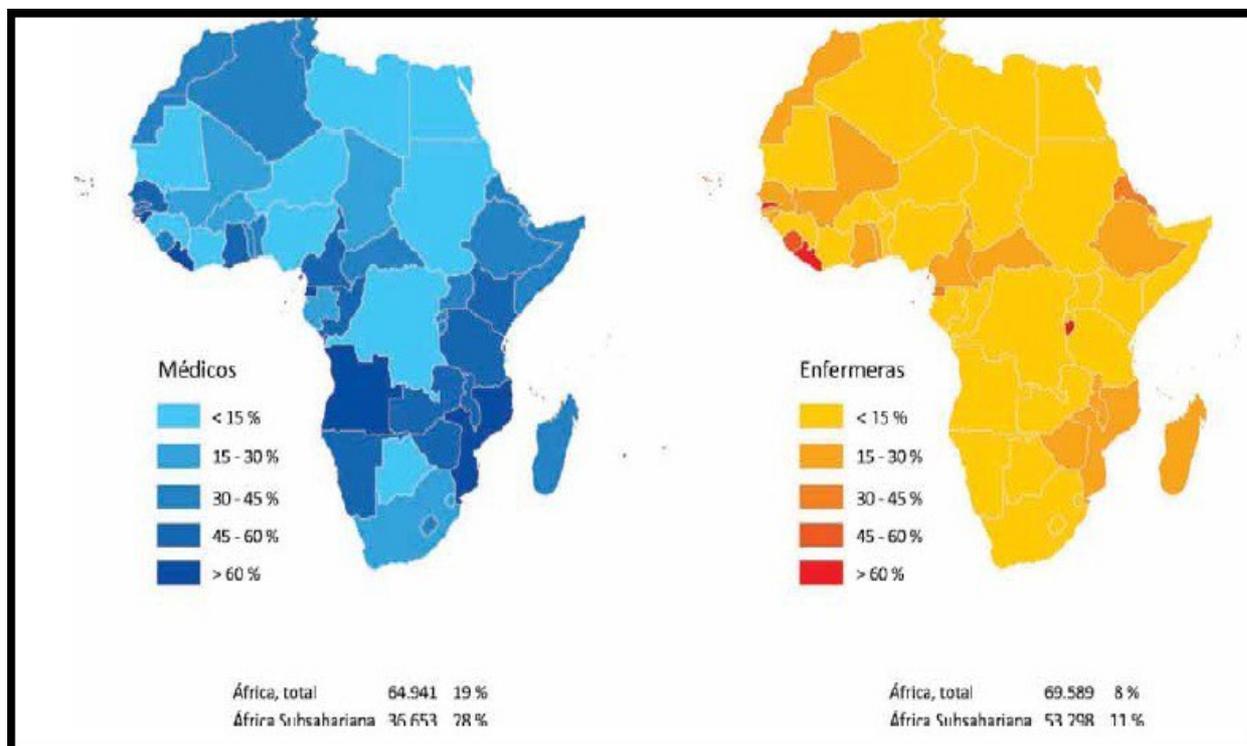
O caso dos fenômenos conhecidos como *brain drain* e *brain circulation* são esclarecedores dessas controvérsias em torno dos possíveis aspectos positivos ou negativos das migrações internacionais.

O *brain drain* ou “fuga de cérebros” – entendido por Beine, Docquier e Rapoport (2002) como a “transferência internacional de recursos sob a forma de capital humano, isto é, a migração de indivíduos com qualificações relativamente elevadas dos países em desenvolvimento para aqueles desenvolvidos” (p.2, tradução minha) – é sobretudo um fenômeno visto sob a ótica das sociedades de origem, que o percebem como a perda de importantes recursos humanos para aquelas sociedades já desenvolvidas e que não arcaram com os custos envolvidos na formação e aprimoramento das competências desses imigrantes. Como observa o relatório da GCIM (2005), isso pode privar os países pobres tanto do pessoal necessário para o fornecimento de serviços essenciais como daqueles capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e social nacional. Nas palavras de Massey *et al.* (2009):

Atraindo, e, às vezes, mesmo recrutando, os trabalhadores mais produtivos dos países em desenvolvimento, os países centrais desviam um recurso fundamental para o crescimento econômico futuro desses países. Pior que isso, já que as nações em desenvolvimento cobriram os custos de alimentação, vestuário, educação e manutenção dos imigrantes até eles alcançarem a idade produtiva, o *brain drain* realmente constituiu um *subsídio* dos países pobres para os ricos (p.36, tradução minha).

Assim, como se pode observar no mapa abaixo – que retrata as taxas de emigração de profissionais da área da saúde (médicos e enfermeiros) a partir do

continente africano no ano 2000 – o fenômeno do *brain drain* tem impactos relevantes em determinados contextos, sobretudo naqueles já caracterizados pela significativa escassez de recursos:



Fonte: Organização Mundial para as Migrações (OIM), 2010.

De acordo com o relatório da OIM (2010), a emigração desse pessoal qualificado “[...] tem importantes repercussões nas condições de atenção da saúde da população local” (p.270, tradução minha), principalmente na África Subsaariana, que corresponde à região mais pobre do continente. Enquanto as taxas de emigração de médicos e enfermeiros totais no continente são, respectivamente, 19% (64.941) e 8% (69.589), na porção subsaariana tem-se 28% (36.653) e 11% (53.298). A Libéria tem as maiores taxas de emigração do continente (médicos 63% e enfermeiros 81%), seguida de Gâmbia (53% e 66%) e Burundi (37% e 78%).

Segundo Castles e Miller (2009):

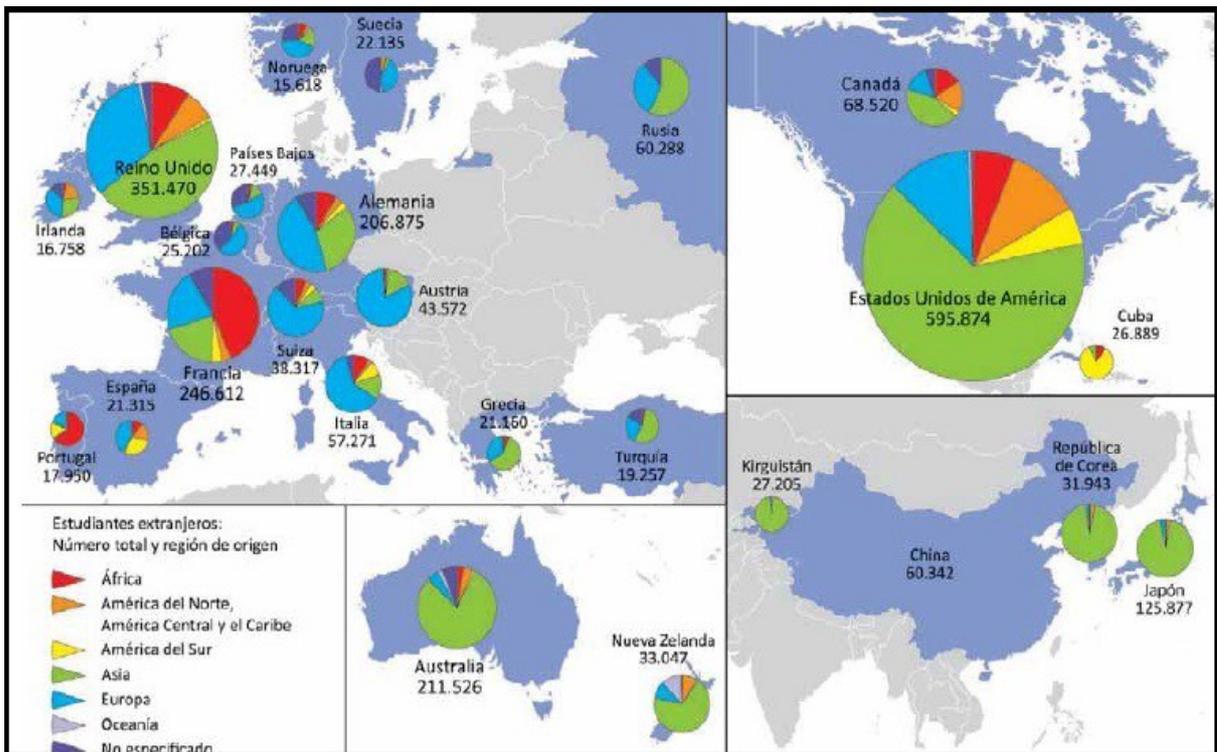
No ano de 2000, 11% dos enfermeiros e enfermeiras e 18% dos médicos e médicas empregados nos países da OCDE (Organização para a

Cooperação e Desenvolvimento Econômico) tinham nascido no exterior. O estudo da OCDE registra um aumento muito rápido na migração de pessoal da área médica para os países ricos desde 2000. Em 2005, existia nos Estados Unidos 1.5 milhão de estrangeiros no setor de cuidados – 15% de todo o pessoal do setor. 25% de todos os médicos nos Estados Unidos e 30% no Reino Unido estudaram no exterior. O Serviço Britânico de Saúde tinha mais de 30.000 enfermeiros de origem estrangeira em 2002 e é altamente dependente de pessoal treinado na África e na Ásia. Trabalhadores migrantes do campo da saúde fornecem uma força de trabalho flexível, essencial para assegurar a continuidade dos serviços à noite ou nos finais de semana (p.64, tradução minha).

Em *International Migration and National Security: Maximizing Benefits and Minimizing Risks*, Adamson (2007) não só reconhece as possíveis perdas que os países de origem teriam com a saída desse pessoal qualificado, como também destaca a importância desses imigrantes para a manutenção da hegemonia econômica dos países ricos.

Segundo ela, após os atentados terroristas de 2001 e o consequente endurecimento das políticas migratórias norte-americanas, inclusive para aqueles que migrariam na condição de estudantes – através da redução do número de vistos emitidos para estudantes estrangeiros e do alargamento do tempo de espera necessário para a emissão desses vistos –, observou-se uma diminuição significativa no número de solicitações de ingresso nas principais universidades do país, o que gerou dúvidas acerca da “[...] capacidade dos Estados Unidos em manter sua liderança nos campos da ciência e tecnologia caso tais restrições continuassem” (ADAMSON, 2007, p.7).

A seguir, ilustrando a dimensão desse fenômeno, mapa – com dados de 2007 – que apresenta tanto o *stock* quanto a região de origem dos estudantes estrangeiros de ensino superior em diferentes regiões do mundo:



Fonte: Relatório OIM (2010).

De acordo com os dados, em 2007 havia cerca de 2,8 milhões de estudantes estrangeiros no mundo. Estados Unidos (595.874), Reino Unido (351.470), França (246.612), Austrália (211.526) e Alemanha (206.875) representam os principais países de destino, absorvendo quase 60% do total dos estudantes estrangeiros no ensino superior.

Nesse cenário de competição global pelos recursos humanos mais qualificados, Adamson (2007) chama a atenção para o fato de que há, de forma evidente, “vencedores” e “perdedores”. A autora destaca em particular o caso do continente africano, que, conforme estimativas, tem, a cada ano, em torno de 70.000 emigrações de profissionais qualificados ou com nível superior em direção à Europa e à América do Norte. Apresentando dados do ano de 2003 da OIM, apenas a África do Sul perdeu em torno de 7.8 bilhões de dólares em capital humano desde 1997. Percebe-se, então, que “a saída de trabalho altamente qualificado das economias

em desenvolvimento contribui para o crescente hiato entre os membros mais ricos e mais pobres do sistema interestatal global” (p.7).

O conceito de *brain circulation*, por sua vez, procura captar os benefícios das migrações qualificadas também para as sociedades de partida, na medida em que assume que esses migrantes, muitas vezes, retornam às sociedades de origem, trazendo consigo novos conhecimentos e recursos financeiros a serem reinvestidos.

Embora essa concepção geralmente seja propagandeada por aqueles que se beneficiam desse tipo de trabalho qualificado nos locais de destino – em uma tentativa de amenizar a desconfiança daqueles que estariam supostamente perdendo alto com a emigração desses recursos humanos –, sem dúvida, alertam Castles & Miller (2009), ela também comporta conquistas efetivas para os imigrantes e seus países de origem.

Esse processo, também chamado de *brain gain* ou “intercâmbio de competências” (FINDLAY, 2002), é defendido sob o argumento de que, se esses imigrantes altamente qualificados não encontraram espaço nos mercados de trabalho de seus países, não estariam prejudicando a economia com a sua partida. Pelo contrário, incentivá-los a emigrar poderia mesmo ser visto como uma estratégia racional de seus próprios Estados, na medida em que, a curto prazo, se esperaria um aumento nos fluxos de remessas e, a longo prazo, o retorno desse pessoal qualificado, implicando a transferência de tecnologia no sentido Norte-Sul.

Porém, ao analisar as diferentes expressões empregadas para caracterizar as migrações de recursos humanos qualificados⁴³, Mármora (2004) alerta para o fato de que, a despeito de estarem impregnadas de interesses e discursos particulares, ou seja, corresponderem a diferentes visões sobre um mesmo fenômeno, em certo sentido também dizem respeito a fenômenos peculiares, que podem ser observados simultaneamente. Conforme ele, “é provável que essas diferentes terminologias sejam adequadas, não para definir fenômenos que predominam em diferentes

43 “Fuga de cérebros” (implica a “perda de capacidade humana para o país de origem”), “êxodo de competências” (definição mais geral que a primeira, “abarcando pessoas com diferentes aptidões técnicas”), “transferência inversa de tecnologia” (que diz respeito “à relação entre uma parte menos desenvolvida que perde em benefício de outra com maior desenvolvimento relativo”) e “intercâmbio de competências” (“que estaria propondo uma espécie de distribuição internacional do trabalho dos recursos humanos qualificados em função de demandas insatisfeitas, sem consideração do nível diferencial das partes entre as quais se efetua o intercâmbio”) (MÁRMORA, 2004, p. 131, tradução minha).

etapas, mas que coexistem na atualidade” (p.131, tradução minha). Em outra passagem, o autor nos diz que:

Estamos frente a diferentes padrões migratórios de recursos humanos qualificados (RHQ) que se dão na contemporaneidade. Todas as formas de migração de RHQ tem aumentado nos últimos anos, sem que isso implique que umas estejam substituindo as outras (MÁRMORA, 2004, p.132, tradução minha).

Outros dois temas já bastante explorados dentro da problemática das migrações internacionais – mas, não por isso, menos permeados por percepções contrastantes – dizem respeito à contribuição dos imigrantes pouco qualificados para o desenvolvimento econômico das sociedades de destino, através do preenchimento de postos de trabalho que são normalmente negligenciados pela população nativa, e à importância das remessas para o desenvolvimento econômico do país de origem.

Em relação à primeira questão, observa-se que nos escritórios e setores administrativos das grandes corporações transnacionais, ao lado dos profissionais extremamente qualificados e com excelente remuneração, há também os empregos mal remunerados exercidos por secretárias, faxineiras e funcionários responsáveis pela manutenção de toda a infraestrutura. Essas atividades, observa Sassen (2010), vistas pelos habitantes nativos como depreciativas, representam um nicho fundamental para os imigrantes que são cada vez mais solicitados para essas tarefas, tendendo a se concentrarem nos grandes centros econômicos e financeiros dos países desenvolvidos e a representarem significativa porcentagem de seus habitantes.

Nesses contextos:

A procura de trabalhadores migrantes é elevada. Em muitos países industrializados, a competitividade cada vez maior da economia mundial veio trazer novas pressões sobre os empregadores, tanto do setor privado como do setor público, no sentido de minimizarem os custos e intensificarem o recurso a mão de obra barata e flexível – precisamente o tipo de mão de obra que os migrantes, quer tenham vindo de forma regular ou irregular, são capazes de providenciar (GCIM, 2005, p.13).

Em *Migration and the Global Recession*, Fix *et al.* (2009) também destacam o papel dos imigrantes no cenário de recuperação econômica após a recessão de 2008-2009, onde estes representaram significativa parcela dos novos postos de trabalho em muitos países industrializados. Nos Estados Unidos, enquanto os imigrantes constituíam um em cada seis trabalhadores, eles responderam, após a crise, por 50% dos novos postos de trabalho. No Reino Unido, esse percentual atingiu cerca de 70%.

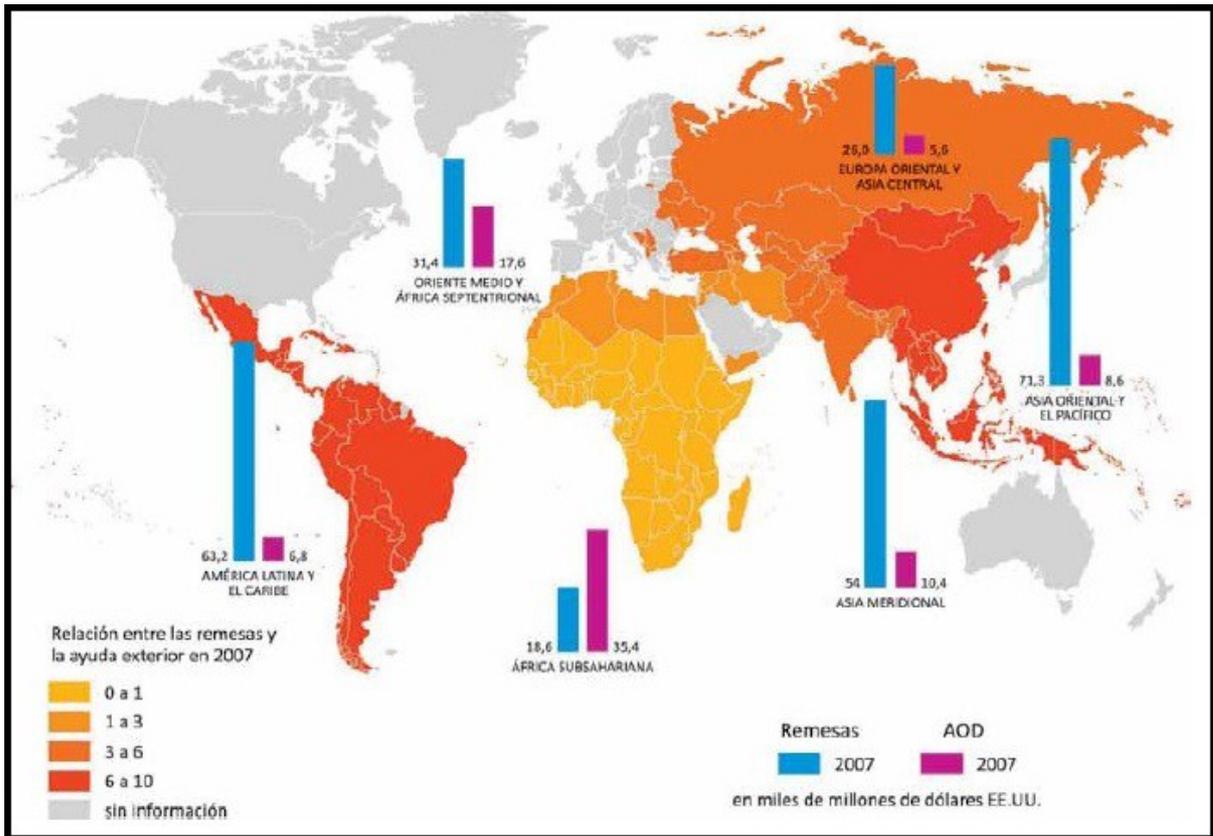
A questão das remessas que os imigrantes enviam a seu país de origem surge como outra variável de destaque na compreensão das potencialidades das migrações internacionais, o que pode ser visto através do papel ativo de muitos governos em promover a emigração de certos setores de sua população⁴⁴.

Para alguns países pouco desenvolvidos, destaca Figueiredo (2005), o montante de remessas recebido pode representar boa parcela do PIB, o que, mesmo no caso da saída de mão de obra qualificada, compensaria esse déficit, contribuindo para o desenvolvimento nacional⁴⁵.

Ilustrando a relevância das remessas em determinados contextos, o gráfico abaixo retrata a relação entre remessas e ajuda exterior – assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) e ajuda oficial – por regiões do mundo em 2007:

44 Outros fatores destacados por Massey (2005) em torno dos quais alguns países em desenvolvimento se organizam para estimular as emigrações são a redução do desemprego e melhora na balança de pagamentos.

45 Contudo, como alertam Massey *et al.* (2009), “[...] um excesso de confiança na exportação de trabalho como uma estratégia para o desenvolvimento econômico geralmente produz resultados desapontadores. Em países onde o trabalho e/ou capital humano estão em relativo excesso, entretanto, políticas que facilitam a emigração e que capturam uma significativa porção das remessas resultantes para investimento podem fornecer um complemento valioso, mas não um substituto, para uma política de desenvolvimento nacional bem projetada e cuidadosamente executada” (p.222, tradução minha).



Fonte: Relatório da Organização Internacional para as Migrações (2010).

Conforme observado acima, regiões com rendas médias como América Latina e Caribe e Ásia Oriental e Pacífico apresentam as diferenças mais significativas entre remessas e ajuda exterior, enquanto que esta última é mais expressiva apenas na África Subsaariana.

Contudo, relacionando essa questão com o fenômeno analisado anteriormente de que não são os mais pobres aqueles que mais migram – dada sobretudo a escassez de recursos para empreender a migração –, é possível assim contestar a capacidade distributiva das remessas e sua contribuição para o desenvolvimento nacional dos países mais pobres. Além disso, conforme destacam Massey *et al.* (2009) a partir de evidências do caso mexicano, as remessas como estratégia de desenvolvimento não cessarão os fluxos migratórios a partir dos países em desenvolvimento; ao contrário, no momento em que podem aumentar a

privação relativa na sociedade de origem, concentrando principalmente o acesso a terra, as remessas podem motivar mais migração.

Os aspectos positivos das migrações, ainda, podem receber outro enfoque que não aquele centrado nos benefícios para os países de origem e destino; podem ser problematizados também em termos de suas contribuições para os migrantes e suas famílias.

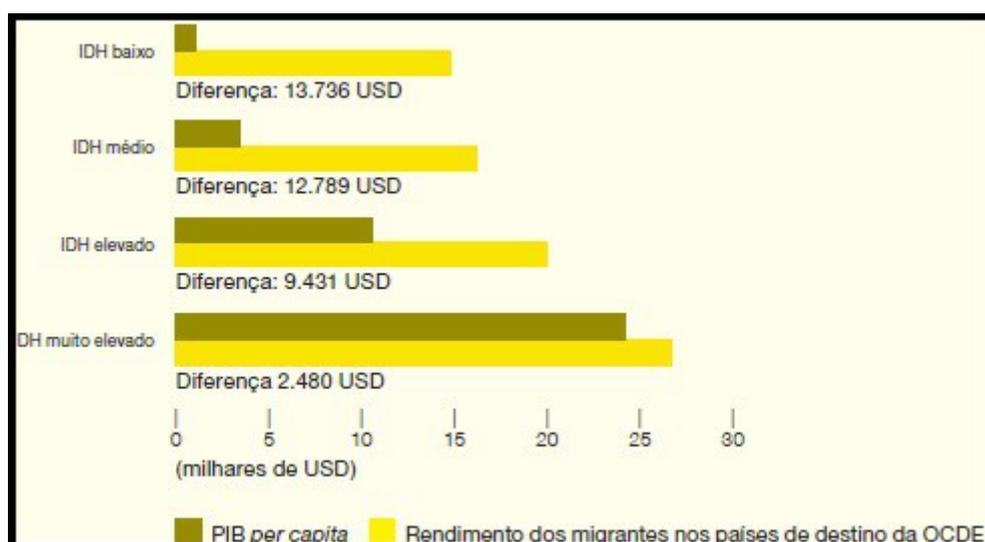
Contudo, como ressalta o relatório do PNUD de 2009, essa constitui-se uma tarefa bastante problemática, dada a complexidade de se incluir nessa equação também os custos materiais⁴⁶ – e psicológicos – que a migração implica. Some-se a isso o fato de que “[...] os migrantes podem diferir dos não migrantes nas suas características mais básicas, por isso, realizarmos comparações diretas pode induzir-nos em erro, e a identificação das relações de causalidade torna-se problemática” (p.12). Dessa forma, conforme o relatório citado, os impactos mais facilmente quantificáveis podem ser observados nos rendimentos e no consumo.

Dessa forma, a figura a seguir, que representa o rendimento anual de migrantes nos países de destino da OCDE⁴⁷ e o PIB⁴⁸ *per capita* nos países de origem (por categoria de IDH dos países de origem), expressa esses benefícios, indicando que aqueles que migram apresentam rendimentos muito mais altos do que aqueles que permanecem em seus países:

46 Incluem-se aí, segundo o relatório do PNUD (2009), “taxas oficiais para documentos e autorizações, pagamentos a intermediários, despesas envolvidas nas viagens e, em alguns casos, pagamento de subornos” (p.54).

47 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

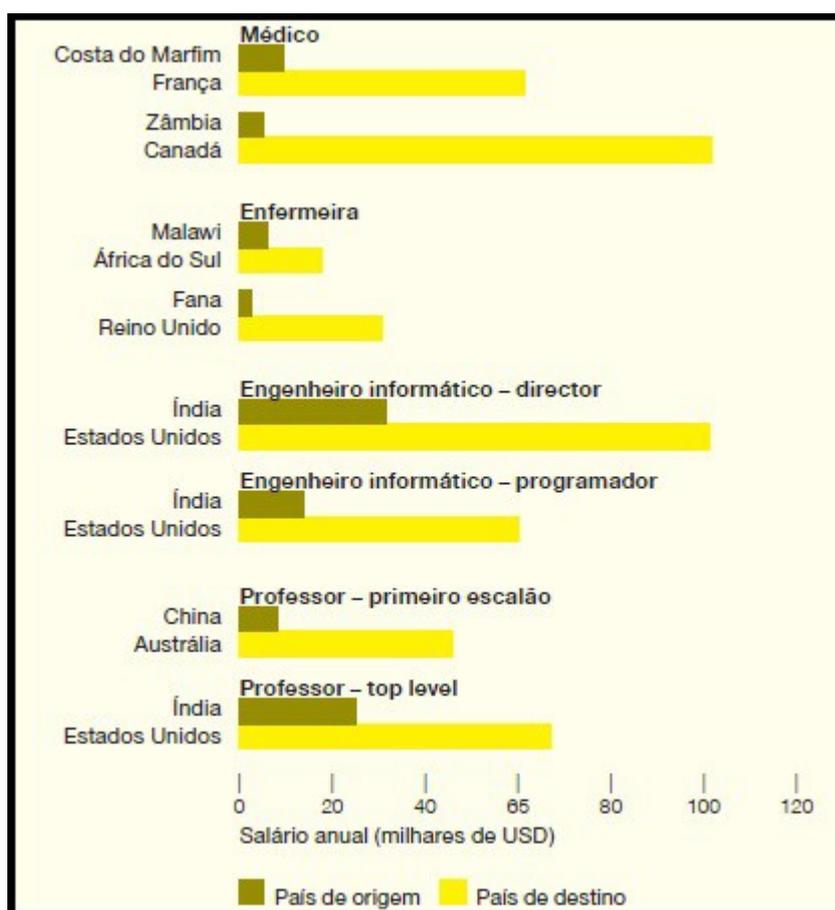
48 Produto Interno Bruto.



Fonte: Relatório PNUD (2009).

Esse diferencial nos rendimentos entre migrantes e não migrantes é visível principalmente para aqueles que se deslocam a partir de países com baixo IDH, onde se pode observar um diferencial médio de quase 14.000 dólares, enquanto que quando a migração se dá entre países com IDH muito elevado esse diferencial cai para cerca de 2.500 dólares, em média. Segundo o relatório, a variável temporal é de grande relevância nesse contexto, pois os rendimentos tendem a aumentar com o tempo “[...] à medida que a aquisição de competências linguísticas na língua nativa leva a uma melhor integração no mercado de trabalho” (PNUD, 2009, p.50).

Abaixo, a figura indica os benefícios salariais considerando-se os migrantes altamente qualificados em países selecionados entre os anos de 2002 e 2006:



Fonte: Relatório PNUD (2009).

Os diferenciais mais significativos são registrados no campo da medicina, onde um médico natural da Costa do Marfim, migrando para a França, poderá aumentar seus rendimentos reais em seis vezes. No caso de um médico que migra da Zâmbia para o Canadá, o aumento em seus rendimentos pode ser facilmente multiplicado por 10. Tais aumentos, contudo, são também significativos em outras áreas, por exemplo, “os salários de engenheiros informáticos indianos no final dos anos de 1990 [...] eram inferiores a 30% dos salários dos seus colegas nos Estados Unidos, por isso aqueles que conseguiram mudar-se para este país atingiram enormes benefícios” (p.50).

Outra das potencialidades fundamentais presente nos desdobramentos político-sociais em torno dos fluxos migratórios na era globalizada corresponde à expansão da cidadania aos estrangeiros, historicamente aliados dos direitos,

sobretudo políticos, atribuídos àqueles na condição de cidadãos. Nos novos contornos que a concepção moderna de cidadania tem adquirido no contexto globalizado, as migrações internacionais, portanto, desempenham papel central.

Como enfatiza Vieira em *Cidadania e Globalização* (2005), em decorrência das novas configurações que a globalização impõe à cidadania intimamente relacionada a uma identidade nacional desenha-se o esboço de novas cidadanias, de caráter transnacional, as quais propõem, sob o marco normativo dos direitos humanos universais, a distribuição de direitos civis, políticos e sociais aos imigrantes.

Para Oliveira (2003, p.485), “além do marco próprio da cidadania do Estado nacional, o tema perpassou fronteiras e nacionalidades, avançou em âmbito mundial, transcendeu os limites internos das unidades estatais, seus ordenamentos e instituições, buscando transnacionalizar-se”. Assim, a globalização, no momento em que questiona a soberania do Estado-Nação e, conseqüentemente, a concepção de cidadania que lhe é peculiar, aponta a necessidade de que a cidadania seja pensada para além do âmbito nacional, uma vez que as transformações da sociedade contemporânea desafiam a centralidade do Estado como fonte de direitos e arena de participação, reduzindo o protagonismo da nação como referência coletiva.

A concepção moderna de cidadania, para Monteiro (2007), nasceu através das revoluções do século XVIII, nos Estados Unidos e na França, onde se evidenciou uma transformação da legitimidade baseada na fonte tradicional de todo o poder, o rei, para então basear-se no indivíduo autônomo, afirmando a proeminência da nação como um conjunto de indivíduos, os quais passaram a ser vistos como cidadãos iguais.

A soberania, dessa forma, passa a ser atributo da nação e não do príncipe ou monarca; a nação, nesse contexto, precede a cidadania, sendo apenas no âmbito da comunidade nacional que os direitos cívicos podem ser exercidos. Touraine (1995), referindo-se ao modelo nacional de cidadania, nos diz que este apela à integração social e ao sentimento de pertencimento não apenas a uma cidade ou a um Estado nacional, mas também a uma comunidade ligada por uma cultura e história no interior de suas fronteiras, além das quais estão os inimigos e competidores, e esta

consciência pode opor-se ao universalismo dos direitos do homem. “A cidadania fica, assim, limitada ao espaço territorial da Nação, o que contraria a esperança generosa dos filósofos do Iluminismo que haviam imaginado uma república universal” (VIEIRA, 2005, p.31).

Como lembra Peralva (2008), hoje, porém, pelo encontro intenso entre culturas – em espaços até então caracterizados por relativa homogeneidade cultural – e do diálogo ou da violência entre elas, percebe-se uma cidadania emergente, a qual é complexa porque baliza a convivência dessas diferentes realidades dentro de uma mesma comunidade político-legal e econômica.

O fenômeno da cidadania, extrapolando os limites da cidadania do Estado-Nação típica da modernidade, passa a ser visto sob novos enfoques, mais abrangentes. Esse novo paradigma circunscreve-se em torno de uma concepção una da humanidade – princípio kantiano da universalidade –, abandonando o conceito clássico de cidadania, que se envolvia com questões eminentemente centradas na figura do Estado.

A partir dessa perspectiva, percebe-se o porquê da ênfase que Reis (2007) dá à necessidade de participação dos imigrantes no sistema político do contexto da sociedade de recepção. É através dessa inserção que, de maneira geral, uma melhora nas suas condições de vida é possível. Portanto, falar em cidadania pós-nacional pode parecer algo precipitado se não houver uma possibilidade concreta de participação por parte dos migrantes no âmbito político, já que são os direitos políticos⁴⁹ os mais cerceados quando se trata de imigrantes. Assim, qualquer tentativa de descrever a cidadania retirando-lhe a componente política representa um empobrecimento do conceito; “[...] na ausência da igualdade formal e do compartilhamento de direitos políticos, os imigrantes serão sempre parte do ‘outro’ e, portanto, estarão sempre sujeitos à perda de direitos e até mesmo à expulsão” (REIS, 2007, p.20).

De acordo com Siqueira (2003), essa cidadania emergente está intimamente relacionada aos novos movimentos sociais nos quais inúmeros agentes participam, assim, novas dimensões de inclusão são desenvolvidas, “possibilitando aos

⁴⁹ A definição de direitos políticos é aqui emprestada de Marshall, que os entende como “o direito de participar no exercício do poder político, como membro do corpo investido de autoridade política, ou como eleitor dos membros de tal corpo” (1998, p. 94, tradução minha).

indivíduos tomarem parte principal no seu processo de desenvolvimento”. Conforme observa o autor:

A nova cidadania não se esgota mais no direito de voto e em outros direitos formais garantidos por via externa (característica da cidadania tradicional, na qual o Estado sempre foi o mediador por excelência de seu exercício, e sendo esta na verdade uma concepção elitista da política). Por propiciar a participação dos que antes estavam excluídos da vida política, reconhecendo novos contextos, formas/possibilidades de participação livres de quaisquer determinismos, podemos reconhecer que a nova cidadania se trata de cidadania ampliada (SIQUEIRA, 2003, p.184).

Reis (2007) alerta que esse é um grande desafio aos países democráticos, uma vez que a presença em seu território de um contingente significativo de pessoas que não possuem direitos políticos “[...] põe em xeque o pressuposto democrático de que todos que vivem sob um determinado conjunto de leis e são afetados por elas deveriam estar, de alguma forma, envolvidos na sua elaboração” (p.18).

As migrações internacionais desafiam a concepção tradicional de acesso à cidadania no momento em que se colocam numa esfera de intersecção entre os domínios nacional e internacional, consistindo em um processo social que amplia fronteiras (ou as torna insignificantes), ultrapassando a noção de pertença étnica e/ou territorial. “Logo, o indivíduo transcende o cidadão. Essa é a forma mais elementar segundo a qual o modelo pós-nacional difere do modelo nacional” (SOYSAL, 1998, p. 194).

Vieira (2005), diante da emergência dessa incipiente realidade, resultante das novas configurações propostas pelo processo de globalização, mostra que a tradição kantiana, no momento em que destaca o aspecto moral da comunidade em detrimento do político, concebe que as obrigações éticas dos indivíduos em relação à humanidade são capazes de subsumir aquelas que têm em relação a seus compatriotas, pois, simultaneamente à globalização econômica, os problemas enfrentados pelos homens também se globalizam – como os exemplos das catástrofes ambientais, do tráfico de drogas, das redes internacionais de prostituição, etc. – havendo a necessidade de soluções globais, que se deem por um diálogo entre as diferentes sociedades, afinal, todos os eventos e fatos produzidos

no mundo globalizado afetam o Planeta. Tal realidade apresenta as diversas sociedades como participando inevitavelmente de uma comunidade de riscos partilhados, os quais consistiriam em desafios à ação política cooperativa.

Importante ressaltar que outro dos maiores obstáculos à constituição da emergente cidadania, além da pouca participação política dos imigrantes nos países de destino, é o fato de os grandes protagonistas do atual processo de globalização, que são as empresas transnacionais – uma vez que dominam o mercado financeiro, o comércio, a tecnologia, a informação e a maior parte da produção –, assumirem uma doutrina oposta àquela capaz de incentivar uma cidadania de caráter mundial:

[...] o Estado moderno, responsável pelos direitos políticos, presentemente, deixou de ser o protagonista privilegiado da vida pública porque a economia e o mercado se globalizaram, sendo que o ator de maior protagonismo hoje – as empresas transnacionais – não participa desse processo em marcha: a emergente cidadania mundial. Ao contrário, assume a doutrina do consumismo: maior lucro pelo menor custo, política neoliberal que carece de sentido frente à premissa de que o cidadão deve ter protegidos tanto seus direitos políticos como sociais e que os bens sociais não estão socialmente e legitimamente bem distribuídos, devendo cada cidadão ter acesso a um mínimo de salário, moradia, trabalho, saúde, educação e justiça (OLIVEIRA, 2003, p.494).

Mármora (2004) também percebe este como um obstáculo bastante significativo no caminho da cidadania pós-nacional. O autor identifica o darwinismo neoliberal – ideologia dominante no mundo pós-industrial – como doutrina que tem empurrado a solidariedade social para longe da vida diária, colocando-a em espaços instrumentais e despersonalizados. A competitividade consagrada como *modus vivendi* deixa pouco espaço para condutas pessoais solidárias: o outro é sempre visto como um competidor em potencial de quem é preciso sempre desconfiar e estar protegido.

Há, contudo, uma componente de superação presente nesse contexto, pois, como lembra Peralva (2008), ainda que as democracias sejam sempre marcadas por uma definição da igualdade que acaba por excluir os não-cidadãos, também sempre foram caracterizadas por uma dinâmica histórica baseada na ampliação do espaço da cidadania, e não na sua redução. “Nossa capacidade em descobrir espaços onde a igualdade está ausente e onde ela conseqüentemente pode ser

ampliada tornou-se quase infinita, a manter-se o ritmo atual de definição de novos direitos” (PERALVA, 2008, p.5)⁵⁰.

De forma semelhante, Monteiro (2007) nos diz que devemos considerar a cidadania moderna (e o Estado democrático) como caracterizada por sua abertura tendencial no sentido de englobar também o estrangeiro, sendo mais acessível a estes do que outras formas de organização política fundadas sob bases religiosas, dinásticas ou étnicas. “Assim, todo Estado nacional democrático prevê que o estrangeiro possa ver reconhecido seu direito de entrada numa comunidade política, uma vez que ele alcance as condições fixadas pelo direito, que assume caráter universal” (p.133). Como também pondera Habermas (1995), apesar de estarmos longe de alcançar uma cidadania pós-nacional, ela não é mais “mera fantasia”. “A cidadania estatal e a cidadania mundial formam um *continuum* cujos contornos, pelo menos, já se tornam visíveis” (p. 279, tradução minha).

Mas ainda que o estudo da evolução do regime internacional de direitos humanos nos mostre que há um reconhecimento crescente dos direitos individuais, independentemente da nacionalidade do indivíduo, também se percebe que o reconhecimento e a implementação desses direitos continuam dependentes dos Estados, no caso das migrações transnacionais, dos Estados de destino.

Como argumenta Reis (2007), o direito de migrar não é reconhecido internacionalmente como um direito humano, e a legislação internacional, em boa medida, refere-se unicamente a casos em que o imigrante já existe. “Não é à toa que a maior parte das convenções se refere aos direitos dos trabalhadores imigrantes, não a um direito de imigração. O direito de imigração só existe em casos de ‘temor justificado’, previsto nas convenções relativas ao refúgio e asilo político” (p.43). Mesmo nessas situações, alerta Reis, o Estado é quem dá a palavra final, uma vez que “a ausência de um organismo internacional com capacidade de coerção para verificar se os Estados estão cumprindo a lei é bastante significativa” (*idem*).

50 Contudo, como ressalta a autora, é preciso levar em conta que a democracia também reproduz permanentemente novas categorias de excluídos, ou então mantém nessa situação várias categorias imperfeitamente incluídas.

Kerbauy e Truzzi apresentam também alguns empecilhos à concretização da nova cidadania, que hoje é percebida como apenas incipiente. Segundo eles, há inúmeras inconsistências nas atuais propostas de construção de uma cidadania global, e isso se deve, principalmente, às dificuldades de se fazer dialogar dinâmicas tão contrastantes quanto os direitos internacionalmente reconhecidos e àqueles que podem ser exercidos exclusivamente dentro das fronteiras do Estado-Nação. Os autores ressaltam que ao mesmo tempo em que a incorporação dos imigrantes a um sistema de direitos e obrigações universais, a despeito do lugar onde nasceram e onde residem, cresce em significância no cenário político global, também se percebe a força renovada de discursos “que resgatam a importância das fronteiras em um sistema internacional de Estados, apesar do reconhecimento de sua desterritorialização” (p. 133).

Contudo, mesmo que não se possa negar que tais avanços no campo dos direitos dos estrangeiros sejam algo muito distante de conquistas efetivas no campo dos direitos humanos universais, ou seja, que a ideia Kantiana de cidadania mundial ainda seja de fato algo pouco concreto, é o que baliza na atualidade as principais discussões a respeito dos direitos humanos e contribui decisivamente para que novas luzes sejam lançadas sobre o processo de elaboração das políticas referentes aos migrantes.

CONCLUSÃO

As migrações internacionais foram influenciadas de forma decisiva pelo processo de globalização, e, em decorrência das transformações e reconfigurações que sofreram, passaram a ocupar papel de destaque em diferentes debates políticos nos quais até então eram desconsideradas.

Por se tratar de um fenômeno complexo por excelência, cujas influências se fazem sentir nos mais variados âmbitos, sejam eles de natureza econômica, política, social ou cultural, a problemática dos fluxos migratórios, assim como das políticas formuladas visando a seu controle e gerenciamento, tornaram-se objetos de debates acalorados na era globalizada, debates esses marcados pela pluralidade de atores e grupos participantes.

Para que esse novo patamar de relevância fosse alcançado pela temática das migrações internacionais e das políticas migratórias, entendo como fundamentais os desenvolvimentos tecnológicos, principalmente nos campos dos transportes, informações e comunicações, bem como os processos de dispersão produtiva e de globalização cultural.

O primeiro desses fatores implicou significativa redução tanto dos custos materiais quanto psicológicos envolvidos nas migrações, contribuindo para que a mobilidade internacional se tornasse uma ferramenta de diversificação de riscos, sobretudo econômicos e políticos, experimentados pelos potenciais migrantes em seus países de origem. Aliado ao fato de poderem ir e voltar com maior rapidez e gastos menores – tornando a migração circular um fenômeno cada vez mais comum, em detrimento do estabelecimento permanente –, os migrantes podem agora manter contato em tempo real com aqueles que ficaram no país de origem, além de, antes de migrarem, terem melhores condições de acesso a informações sobre os lugares para os quais estão indo.

A realocação global das atividades produtivas das empresas multinacionais mostrou-se também decisiva como fator de expulsão de populações locais. Quando o acesso à terra, a garantia de concorrência comercial justa ou a qualidade ambiental ficam comprometidos por esses empreendimentos, a migração apresenta-

se às comunidades atingidas como alternativa ou, em certos casos, única opção viável.

A globalização cultural tem se apresentado também de grande potencial explicativo para a compreensão dos principais catalisadores das migrações internacionais na globalização. Tendo relação direta com o fenômeno de expansão das novas tecnologias de informação e comunicação, teve papel central em disseminar os modos de vida e padrões de consumo hegemônicos, tornando desejadas as migrações em direção aos países desenvolvidos do Ocidente.

Além disso, mostraram-se de suma importância na criação de laços materiais e simbólicos entre dominantes e dominados e, portanto, fundamentais para o entendimento do início e continuidade das migrações na era globalizada, os processos de ocupação militar, domínio colonial e penetração econômica, como pode ser percebido em casos como o da França, Inglaterra e Estados Unidos, onde o grande volume e diversidade dos movimentos migratórios que recebem refletem o alcance cultural, institucional e geopolítico que possuem.

Dessa forma, entendo que a globalização tem um efeito duplo sobre os fluxos migratórios: ao mesmo tempo em que cria as condições materiais para que esses movimentos ocorram, cria também nos indivíduos o desejo de migrar, sobretudo para os países desenvolvidos, cujas imagens de sucesso pessoal e profissional aí encontradas são amplamente difundidas.

Esses processos, porém, não resultaram em um acréscimo significativo do número de migrantes proporcionalmente à população mundial – ainda que, em números absolutos, o total de imigrantes no mundo tenha de fato aumentado –, mas sim em novas configurações dos fluxos migratórios. Estes, como constituintes do processo de globalização e imbricados na complexidade de suas dinâmicas, estão sendo hoje remodelados e ressignificados continuamente.

Contudo, destaco que as migrações internacionais não são um simples reflexo dessa realidade, pois, de forma simultânea às influências que sofrem, também lançam novos desafios e dilemas em diferentes campos do mundo globalizado, campos esses que, dada a gama de problemáticas que o tema das migrações e das políticas migratórias é capaz de abranger, já não podem mais ser pensados sem levá-los seriamente em consideração.

Assim, reafirmo que o caráter original das migrações no cenário globalizado assenta sobretudo na reorientação desses fluxos, em que os países desenvolvidos passaram a figurar como os principais polos de atração, na participação de cada vez mais migrantes de diferentes origens, e, portanto, também de Estados interessados na temática, e na maior fluidez e dinamicidade que esses fluxos adquiriram.

Diferentemente do padrão migratório observado no período da expansão colonial das grandes potências comerciais europeias, caracterizado pelos deslocamentos a partir das metrópoles rumo às suas respectivas colônias, as migrações internacionais contemporâneas têm nos países desenvolvidos seus principais receptores. Os imigrantes dos países em desenvolvimento, buscando alternativas à escassez de recursos materiais, de estabilidade política ou de serviços sociais básicos como saúde e educação, carregam consigo o mesmo estigma que seus países de origem possuem na hierarquia estatal internacional, processo esse que também representa uma reorientação das migrações, mas agora não apenas uma alteração dos principais destinos e origens, mas sim da percepção sobre aqueles que migram.

Em um contraste evidente com períodos como o pós Segunda Guerra ou durante a Guerra Fria, seja por representarem recursos humanos importantes à reconstrução nacional ou por simbolizarem a supremacia de um modo de produção por outro, respectivamente, os imigrantes do Sul global já não são recebidos com a hospitalidade de outrora. Defendo que isso não se deve ao fato de não poderem mais contribuir para o desenvolvimento da sociedade receptora, mas antes por exacerbarem os medos e desconfianças da opinião pública em uma realidade menos otimista acerca de seu futuro, desconfiada de tudo e de todos porque os perigos de novas recessões econômicas estão sempre à espreita, e onde a perda dos empregos e os gastos desnecessários com serviços públicos que os imigrantes supostamente provocariam torna-se algo impensável, pensamento esse que, dessa forma, justificaria todo tipo de atitude preconceituosa e xenofóbica.

Intimamente relacionado a esses conflitos está também o segundo fator que entendo fundamental na caracterização das migrações internacionais na era globalizada, qual seja, a diversidade crescente de origens dos migrantes. Embora a distância geográfica continue desempenhando papel importante em influenciar a

escolha para aonde migrar, cada vez mais esse fator é contrabalançado pelo barateamento dos custos da viagem e rapidez do deslocamento, assim como pela facilidade de contato através da internet com familiares e amigos que permaneceram na sociedade de origem.

Relaciono também essa diversidade de origens dos migrantes aos impactos da globalização econômica e da globalização cultural, as quais, respectivamente, aumentaram o hiato econômico e social entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como estreitaram os vínculos culturais entre Norte e Sul através da ocidentalização dos modos de vida promovida pelos meios midiáticos.

Ainda, os fluxos migratórios na globalização, assim como as políticas migratórias, não podem mais ser pensados tendo por base exclusivamente o assentamento definitivo dos imigrantes. Acompanhando a dinamicidade e efemeridade dos processos globalizantes, sobretudo na fluidez das relações de trabalho, as migrações tornam-se cada vez mais temporárias e circulares, refletindo as exigências e demandas do capitalismo tardio/multinacional.

Como consequência, percebe-se cada vez mais países ocupando, de forma simultânea, as posições de origem, trânsito e acolhimento de migrantes, sendo, portanto, cada vez maior o número de Estados que também são afetados pelas migrações internacionais, tendo de responder tanto aos desafios internos que essa questão coloca para sua população como às demandas internacionais baseadas no discurso dos direitos humanos.

Nesse cenário de difusão dos impactos das migrações possibilitado pela globalização e suas dinâmicas, aparecem diferentes atores interessados nas políticas migratórias, tais como as indústrias de bens de consumo, as empresas manufatureiras, as associações de migrantes, as ONGs de direitos humanos, a opinião pública dos países de destino e também os governos dos países de origem.

Dada a complexidade do fenômeno migratório, sendo suas influências bastante difusas, inúmeros sujeitos e grupos são por ele atingidos e, por isso, veem nas políticas migratórias uma ferramenta decisiva na busca por seus interesses específicos.

Os *lobbies* dos grupos favoráveis à entrada de imigrantes nas sociedades receptoras têm se mostrado bastante poderosos e eficientes, fazendo com que a

oposição por parte dos grupos contrários, sobretudo da opinião pública, fique em segundo plano. Os grandes interessados na maior permeabilidade das fronteiras, inclusive em relação aos imigrantes ilegais, são as empresas manufatureiras e aquelas baseadas em bens de consumo. As primeiras se beneficiam sobretudo da fragilidade política dos imigrantes e de sua maior disposição a aceitar menores salários e condições de trabalho menos propícias; os segundos incentivam a entrada de estrangeiros porque o aumento populacional e, portanto, também da produção e do consumo, representa um fenômeno altamente desejável para seus negócios.

Outros atores interessados nas migrações são os governos dos países de origem, seja pela diminuição das pressões nos mercados de trabalho que um excedente de mão de obra possa representar, seja pelos impactos positivos para o desenvolvimento nacional que as remessas de capitais são capazes de trazer.

Enfatizo, em relação àqueles que normalmente assumem posição contrária à entrada de estrangeiros, o papel de destaque da opinião pública dos países de destino. Como a classe política encontra nesta a principal fonte de seus votos, tende a adotar discursos restricionistas que estejam de acordo com os medos públicos a respeito da alta concorrência por empregos, dos gastos excessivos com assistência social ou devido às dificuldades que os contatos interétnicos podem ensejar, como a possível dissolução da cultura nacional.

Entendo, dessa forma, que é preciso diferenciar o plano do discurso do plano da ação, ou seja, embora os discursos dos governos dos países desenvolvidos acerca dos fluxos migratórios sejam preponderantemente de caráter restritivo, as ações tomadas a esse respeito nem sempre coincidem com aquilo que é dito ao público, dada a necessidade de diálogo com os influentes atores que defendem fronteiras mais permeáveis.

Nesse sentido, assumo como de grande importância a relativização do papel dos Estados no controle das migrações internacionais, cujo discurso de “crise das migrações” deve ser relativizado pelo reconhecimento da ação deliberada dos Estados em permitir que certo contingente de imigrantes ilegais entre em seus territórios.

Como não há nenhuma instituição de caráter supranacional com competência para determinar quais políticas migratórias devem ser adotadas ou não pelos

Estados, o chamado “monopólio legítimo da mobilidade” destes vigora sem contestação efetiva. Portanto, para além dos debates acerca da incapacidade dos Estados em controlar os fluxos humanos na era globalizada, enfatizo aqui a sua complexa tarefa em interagir com os diversos grupos envolvidos e promover minimamente o consenso entre seus interesses, fato esse que muitas vezes deixa seus reflexos nas contradições internas às leis nacionais relacionadas às migrações.

As decisões estatais nesse campo, então, longe de basearem-se na consensualidade, são resultantes dos conflitos de interesses, e, como visto, os grandes “perdedores” e “ganhadores” não são difíceis de identificar. Inseridas na lógica capitalista desde suas origens, as migrações e as políticas migratórias têm nos aspectos econômicos uma variável de grande relevância, o que não implica cairmos em um viés reducionista e determinístico.

Por reconhecer o caráter intrinsecamente complexo da problemática migratória, afirmo que as teorias explicativas para as migrações internacionais – sejam aquelas que tentam dar conta dos processos catalisadores desses movimentos ou aquelas que buscam compreender as dinâmicas implicadas em sua continuidade –, antes de serem visões competidoras, são olhares complementares que analisam distintos aspectos de uma realidade multifacetada por excelência. É esse o caso, por exemplo, da relação entre a economia neoclássica e a nova economia das migrações, em que esta última não implica a substituição da primeira, ao contrário, representa um passo adiante em seu poder explicativo, abarcando uma gama de questões que um viés essencialmente economicista é incapaz de contemplar.

Assim, entendo que os Estados encontram-se frente a novos desafios referentes à configuração das políticas migratórias, tendo de considerar a dinâmica atual imprimida pelo processo de globalização aos fluxos migratórios. Nessa dinâmica, evidenciam-se especificidades relacionadas às mudanças econômicas – e suas relações com o fluxo de migrantes e as respectivas políticas –, à ampliação dos atores políticos no cenário global e às intensificações das demandas por direitos sociais e políticos de um número cada vez maior de migrantes “visíveis” e “invisíveis”.

A problematização dos desafios que os Estados têm enfrentado nesse contexto requer também que as políticas de controle, hoje a regra, sejam analisadas de forma a se comparar seus resultados com aqueles obtidos pelas políticas cujo foco assenta na governabilidade e gestão das migrações internacionais, que são a exceção.

Destaco, assim, o equívoco das relações normalmente estabelecidas entre desenvolvimento e migrações, como se esses fossem processos antagônicos e inversamente proporcionais, ou seja, onde um existisse o outro estaria ausente. Incentivar o desenvolvimento nos países de origem dos imigrantes não só seria ineficaz em refrear as migrações como poderia mesmo estimular esses fluxos, dado a importância dos recursos materiais para que os migrantes possam organizar e empreender a migração. No lugar de impedir a entrada de estrangeiros através de políticas baseadas em argumentos xenofóbicos, cuja implementação não encontra respaldo nos estudos sobre o tema, políticas destinadas a captar e ampliar os benefícios trazidos pelas migrações merecem maior atenção por parte dos formuladores políticos.

Controlar e vigiar as fronteiras acarreta, sobretudo, o aumento expressivo do número de mortes nas travessias, uma vez que os migrantes têm de optar por caminhos mais remotos e arriscados, além de empurrar as pessoas para situações de irregularidade, já que o acesso aos vistos requer cada vez mais procedimentos burocráticos e, portanto, maior tempo de espera, inclusive para aqueles inseridos nas categorias de refugiados e asilados.

Imbricados nesses processos estão os debates relacionados aos direitos humanos e as implicações dessa discussão para a implementação de novas cidadanias. Como enfatizado, mesmo que os Estados ainda sejam a autoridade máxima no campo das políticas migratórias, discursos cada vez mais variados estão fazendo parte dessa discussão, e, embora tenham de lidar direta ou indiretamente com todos eles, os Estados veem sua margem de manobra nas decisões sobre as migrações crescentemente limitadas pelo discurso dos direitos humanos. Uma questão central aí é como garantir, em um contexto marcado pela diversidade étnica, religiosa e, de forma geral, cultural, que diferentes sujeitos e grupos tenham

seus direitos garantidos a despeito de não pertencerem originalmente à comunidade nacional na qual estão, a partir da sua migração, inseridos.

O que se observa, então, é o surgimento de novas possibilidades de ação ao alcance dos indivíduos, que estão em gestação independentemente das políticas implementadas pelos Estados, onde as migrações contemporâneas são apenas um dos indicadores da defasagem que separa as formas clássicas de institucionalidade democrática de uma dinâmica que já não pode mais ser pensada no âmbito estrito e exclusivo das sociedades nacionais.

Na base dessas novas cidadanias estaria o direito do imigrante a manter e expressar sua identidade cultural, mas a manutenção de hábitos e costumes por parte do imigrante é considerada uma prova da falta de interesse pela integração na nova sociedade, e o grande medo dos habitantes locais é a dissolução da cultura nacional que isso poderia acarretar.

A própria participação ativa dos estrangeiros em movimentos sindicais ou políticos tem dado base para argumentos antimigratórios que consideram essas ações como uma forma de penetração indesejada na ordem social estabelecida e dissolvente da cultura predominante. Uma mudança desse panorama, porém, só será possível quando as sociedades receptoras renunciarem à ideologia da assimilação pura e simples das comunidades estrangeiras para consentirem com a coabitação de comunidades diferentes.

Concluindo, reafirmo que as transformações resultantes do capitalismo atual, dos acordos internacionais de direitos humanos e da ampliação dos atores políticos relacionados com os fluxos migratórios evidenciam não uma crise por parte do Estado no controle das migrações, mas sim a complexidade de novos processos transnacionais que precisam ser considerados nas formulações e execuções das políticas migratórias.

Entendo, portanto, a necessidade de se pensar sobre a participação dos Estados em negociações multilaterais que propiciem o envolvimento de atores não-estatais referentes aos fluxos e políticas migratórias, ou aquilo que Sassen (1999) chama de “arquitetura do multilateralismo”, que faz emergir novas opções políticas para a questão das migrações e novas condições de complexidade para as políticas migratórias considerando-se o atual processo de globalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMSON, Fiona. 2007. *International Migration and National Security: Maximizing Benefits and Minimizing Risks*. London, United Kingdom.

BAUMAN, Zygmunt. 1998. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.

BEINE, M., DOCQUIER, F. e RAPOPORT, H. 2002. "Brain Drain and LDC's Growth: Winners and Losers". In *Center for Research on Economic Development and Policy Reform*, nº 129.

BOURDIEU, Pierre. 1997. *Méditations Pascaliennes*. Paris: Éditions du Seuil.

CARVALHO, João. 2009. *A Política de Imigração do Estado Português entre 1991 e 2004*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

CASTELLS, Manuel. 2000. *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra.

CASTLES, Stephen. 2005. "Why Migration Policies Fail" In *Report of Valladolid*, Espanha, 2005, pp 21-40.

CASTLES, S. e MILLER, M. 2009. *The Age of Migration*. New York: Palgrave.

COLTRO, Alex. 2000. "A Fenomenologia: Um Enfoque Metodológico para Além da Modernidade". In *Cadernos de Pesquisas em Administração*, São Paulo, V. 1, nº 11.

CZAIKA, M.; DE HAAS, H. 2011 "The Effectiveness of Immigration Policies". In *Working Papers*. International Migration Institute, University of Oxford.

DARTIGUES, André. 1992. O que é Fenomenologia? São Paulo: Moraes, 3ª ed.

DE HAAS, Hein. 2006. "Turning the Tide? Why 'Development Instead of Migration' Policies are Bound to Fail". In *Working Papers*. International Migration Institute, University of Oxford.

DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas. 2006. Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project . New York; Russel Sage Foundation.

FIGUEIREDO, Joana M. 2005. Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento: Realidades Compatíveis no Contexto Europeu? Lisboa: Textype.

FINDLAY, A. 2002. From Brain Exchange to Brain Gain: Policy Implications for UK of Recent Trends in Skilled Migration from Developing Countries. International Labour Office, Genebra.

FIX *et al.* 2009. "Migration and the Global Recession". In *Migration Policy Institute*, Washington.

FLICK, Uwe. 2004. Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Bookman.

FREEMAN, Gary. 1992. "Migration Policy and Politics in the Receiving States". In *International Migration Review*, Vol. 26, N° 4, Nova York, pp 1144-1167.

_____. 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States". In *International Migration Review*, 29, pp. 881-903.

FRIEDMANN, John. 1986. "The World City Hypothesis" In *Development and Change*, v. 17, pp. 69-83.

GCIM. 2005. Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais. As Migrações num Mundo Interligado: Novas Linhas de Ação.

GIDDENS, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. California: Stanford University Press.

HARVEY, David. 1993. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola.

HUGO, Graeme. 2005. "Migration Policies in Australia and their Impact on Development in Countries of Origin" In *International Migration and the Millennium Development Goals*. Marrakech, Marrocos.

JAMESON, Fredric. 2000. *Pós-Modernismo: a Lógica Cultural do Capitalismo Tardio*. São Paulo: Ática.

KERBAUY, Maria; TRUZZI, Oswaldo. 2007. *Globalização, Migrações Internacionais e Novos Desafios à Cidadania*. Perspectivas, São Paulo, v.31, pp.123-135.

LEVINSON, A. 2005. *The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Case Studies*. Oxford, Center on Migration, Policy and Society.

MALLOCH, M. S., STANLEY, E. 2005. "The Detention of Asylum Seekers in the UK". In *Punishment & Society*. Vol. 7, pp. 53-71.

MÁRMORA, Lelio. 2004. *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires Alianza Editorial S.A.

MARSHALL, Thomas. 1998. *Citizenship, Class and Status*. Minneapolis: University of Minnesota.

MASSEY, Douglas. 2005. "Backfire at the Border". In *Center for Trade Policy Studies*, n.29.

_____. 2007. When Less is More: Border Enforcement and Undocumented Migration. Committee on the Judiciary US House of Representatives.

MASSEY, Douglas *et al.* 2009. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. New York: Oxford University Press Inc.

MEYERS, Eytan. 2000. "Theories of International Immigration Policies: A Comparative Analysis". In *International Migration Review*, 34, pp. 1245-1283.

MEZA, L. e PEDERZINI, C. 2006. Condiciones Laborales Familiares y la Decision de Migracion: El Caso de México. *Documento de Apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*. Mexico City: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

MITCHELL, Christopher. 2003. "Perspectiva Comparada sobre Transnacionalismo entre Imigrantes Brasileiros nos Estados Unidos". In *Fronteiras Cruzadas: Etnicidade, Gênero e Redes Sociais/ Ana Cristina Braga Martes e Soraya Resende Fleischer (org.) São Paulo: Paz e Terra, pp.33-50.*

MONTEIRO, Joyce. 2007. Dupla Cidadania na União Europeia: da Convergência entre os Estados às Mudanças na Soberania. In *Mundos em movimento: Ensaio sobre Migrações/ organizadores Giralda Seyferth... [et al.] Santa Maria: Ed. UFSM.*

NAYAR, D. 1994. "International Labour Movements, Trade Flows and Migration Transitions: a Theoretical Perspective". In *Asian and Pacific Migration Journal*, nº 3, pp. 31-47.

NYBERG-SORENSEN, N. et al. 2002. "The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options" In *International Migration*, nº40, pp. 49-71.

OIM. 2010. Informe sobre las Migraciones en el Mundo. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio. Ginebra, Suíça.

OLIVEIRA, Adriana. 2010. "As Migrações Internacionais e as Políticas dos Estados: uma Questão de Segurança (Desde Quando?)" In *Novos Atores e Relações Internacionais*. Lídia M. Vianna Possas, José Blanes Sala (orgs.). São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, pp.137-152.

OLIVEIRA, Odete. 2003. "A Era da Globalização e a Emergente Cidadania Mundial" In *Cidadania e Nacionalidade: Efeitos e Perspectivas: Nacionais-Regionais- Globais*. 2ª ed. Ijuí: Ed. Unijuí, pp. 463-544.

OLIVEIRA, Roberto. 1976. Identidade, Etnia e Estrutura Social. São Paulo: Pioneira.

ORRENIUS, Pia. 2006. "The Effect of US Border Enforcement on the Crossing Behavior of Mexican Migrants" In DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas. *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project* . New York; Russel Sage Foundation.

PAPADEMETRIOU, D. e TERRAZAS, Aaron. 2009. Immigrants in the United States and the Current Economic Crisis. Disponível em <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=723>.

PERALVA, Angelina. 2008. Globalização, Migrações Transnacionais e Identidades Nacionais. IFHC/ CIEPLAN.

PNUD. 2009. Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e Desenvolvimento Humanos. Nova York, EUA.

REIS, Rossana. 2007. Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild.

REYES, Belinda. 2006. "US Immigration Policy and the Duration of Undocumented Trips". In DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas. *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. New York; Russel Sage Foundation.

RIOSMENA, Fernando. 2006. "Return Versus Settlement Among Undocumented Mexican Migrants, 1980-1996" In DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas. *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. New York; Russel Sage Foundation.

ROBERTSON, Roland. 1994. "Mapeamento da Condição Global: Globalização como Conceito Central" In Featherstone, Mike. *Cultura Global – Nacionalismo, Globalização e Modernidade*. Petrópolis: Vozes, pp. 23-39.

RUHS, Martin. 2005. "The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy" In *Global Commission on International Migration*, Genebra.

SASSEN, Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, Columbia University Press.

_____. 1999. *Globalization and its Discontents*, New Press.

_____. 2003. "The State and Globalization". In *Interventions*, pp. 241-248.

_____. 2006a. *Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press.

_____.2006b. The Bits of a New Immigration Reality: A Bad Fit with Current Policy. Disponível em <http://borderbattles.ssrc.org/Sassen>.

_____.2010. Sociologia da Globalização. Porto Alegre: Artmed.

_____.2012. Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape. *parallax*, 2005, vol. 11, no. 1, 35–45.

SAYAD, Abdelmalek. 1998. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SCHIFF, M. 1994. “How Trade, Aid and Remittances Affect International Migration” In *Policy Research Working Paper Series*.nº 1376. Washington DC: World Bank.

SIQUEIRA, Holgonsi S. G. 2003. *Pós-Modernidade, Política e Educação – a Condição Pós-Moderna e suas Implicações na Construção de uma Educação Pós-Moderna Crítica*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil.

SOBRAL, José Manuel. 2005. *Pierre Bourdieu e o Estudo da Identidade Nacional*. ICS da Universidade de Lisboa.

SOYSAL, Yasemin. 1998. *Toward a Post National Model of Membership*. Minneapolis: University of Minnesota.

TOURAINÉ, Alain. 1995. *Que és la Democracia*. Fondo Cultural Económico. Montevideo.

UNFPA. 2011. *Relatório sobre a Situação da População Mundial*. Nova York, EUA.

VERTOVEC, Steven. 2007. "Circular Migration: the Way Forward in Global Policy?" In *International Migration Institute*, Working Papers. Oxford.

VIEIRA, Liszt. 2005. *Cidadania e Globalização*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Record.

WELLER, Wivian. 2012. *A Hermenêutica como Método Empírico de Investigação*. In *ANPED*, GT 17. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT17-3288—Int.pdf>.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. 2010. "Theorizing State Behavior in International Migrations: An Evaluative Ethical Framework" In *Social Research*, vol 77, pp. 325-352.

ZLOTNIK, Hania. 2006. "International Migration Trends since 1980". In *International Migration and the Millennium Development Goals*. Selected Papers of the UNFPA Expert Group Meeting.

ZOLBERG, Aristide. 1978. "International Migration Policies in a Changing World System". In *Human Migration, Patterns and Policies*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 241-286.

_____. 1989. "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World" In *International Migration Review*, pp. 403-430.